

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ**

**CHRISTIAN FREDERICO DA CUNHA BUNDT**

**ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA AS  
GARANTIDORAS DE CRÉDITO BRASILEIRAS**

**CURITIBA**

**2023**

**CHRISTIAN FREDERICO DA CUNHA BUNDT**

**ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA AS  
GARANTIDORAS DE CRÉDITO BRASILEIRAS**

**Corporate governance attributes for Brazilian mutual guarantee societies**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de Doutor no Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

Orientador: Professor Dr. Valdir Fernandes.

**CURITIBA**

**2023**



[4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/)

Esta licença permite remixe, adaptação e criação a partir do trabalho, para fins não comerciais, desde que sejam atribuídos créditos ao(s) autor(es). Conteúdos elaborados por terceiros, citados e referenciados nesta obra não são cobertos pela licença.



**Ministério da Educação  
Universidade Tecnológica Federal do Paraná  
Campus Curitiba**



CHRISTIAN FREDERICO DA CUNHA BUNDT

**ATRIBUTOS DE GOVERNANÇA CORPORATIVA PARA AS GARANTIDORAS DE CRÉDITO BRASILEIRAS**

Trabalho de pesquisa de doutorado apresentado como requisito para obtenção do título de Doutor Em Tecnologia E Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Área de concentração: Tecnologia E Sociedade.

Data de aprovação: 31 de Outubro de 2023

Dr. Valdir Fernandes, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Antonio Goncalves De Oliveira, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Christian Luiz Da Silva, Doutorado - Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Dr. Gilnei Luiz De Moura, Doutorado - Universidade Federal de Santa Maria (Ufsm)

Dr. Rafael Kuster De Oliveira, Doutorado - Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Pucpr)

Documento gerado pelo Sistema Acadêmico da UTFPR a partir dos dados da Ata de Defesa em 07/11/2023.

**Dedico este trabalho a todo o estudante, de qualquer nível de ensino, travestido de qualquer papel social, que, acima de tudo, acredita na educação como meio para a sua evolução.**

## AGRADECIMENTOS

- 1) A Deus, pelo dom da vida e da saúde do corpo e da alma!
- 2) Aos meus pais, Norberto e Maremi, pela tutela permanente! E aos meus irmãos, Roger e Renan, por dividirem o passado, o presente e futuro comigo!
- 3) A minha esposa, Fernanda, e aos meus filhos, Aneliz, Frederico e Nicolas, pelo apoio, pelas cobranças, por todo o amor e por estarem perto de mim neste período de resignação!
- 4) À Professora Sônia Guetten Ribaski e ao Professor A. Paulo Finger, pela iniciação e acompanhamento na vida acadêmica!
- 4) Ao orientador, Professor Valdir Fernandes, pela condução nos caminhos da ciência e da vida e pela entrega de muita paciência e sapiência!
- 5) Ao Professor Rafael Küster, pela companhia na jornada de pesquisa e pelas chamadas à reflexão, bem como aos demais colegas do Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa em Avaliação de Sustentabilidade (NIPAS/UTFPR).
- 6) Ao sistema garantidor de crédito mútuo brasileiro, por meio de suas sociedades garantidoras, que serviram de objeto e forneceram dados, em especial às pessoas Altanir De Pin, Elisa Xavier da Costa, Flavio Locatelli, José Augusto Sperotto e Marco Rothe.
- 7) À Universidade Tecnológica Federal do Paraná, em especial aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade, pela ampliação da visão de mundo proporcionada e pelo impulso na vida profissional!
- 8) Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e ao Serviço de Aprendizagem Nacional do Cooperativismo (Sescoop), pela chamada CNPq/Sescoop 07/2018, que auxiliou o Projeto 40323/2018-3, intitulado *Cooperativas de crédito: estudo de caso das Sociedades Garantidoras de Crédito no Estado do Paraná*, que foi o primeiro impulso para este trabalho de doutorado.

*Investir em conhecimento  
rende sempre os melhores juros.*

(Benjamin Franklin)

## RESUMO

BUNDT, Christian F. C. Atributos de governança corporativa para as garantidoras de crédito brasileiras. Orientador: Valdir Fernandes. 2023. 181f. Tese (Doutorado em Tecnologia e Sociedade). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2023.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial apontam o acesso ao crédito como uma das grandes barreiras para o crescimento das micro e pequenas empresas, fundamentais para as economias regionais na maioria dos países. Nesse contexto estão as sociedades garantidoras de crédito (SGC), entidades privadas, sem fins lucrativos, criadas e dirigidas por meio da articulação coletiva de empresários de pequenos negócios e parceiros locais ligados ao desenvolvimento regional. As SGC são mecanismos de proteção para o sistema financeiro, pois honram o financiamento de seu associado em caso de inadimplência. As SGC funcionam há mais de 100 anos na Europa e, desde 2003, no Brasil. O arcabouço legal brasileiro para as SGC não está estruturado, não existindo previsão específica para seu funcionamento nem direcionadores de governança, tal como existe para as cooperativas de crédito, que têm origens semelhantes as das SGC. A problemática está relacionada à possibilidade das SGC locais se portarem como entes tradicionais do sistema financeiro, que demonstram despreocupação com temas relacionados à sustentabilidade, como territorialidade, solidariedade, associativismo e outros. Esta pesquisa pretende propor atributos de governança corporativa para as sociedades de garantia de crédito brasileiras de primeiro e segundo nível que contribuam para a manutenção e desenvolvimento de sua característica de bem coletivo e dos valores cooperativistas. Para chegar a esse resultado partiu-se do levantamento da produção científica nacional e internacional a respeito de racionalidade, garantia de crédito, cooperativas de crédito e governança dos comuns. Em seguida, foram analisados documentos e relatórios de atividades de 12 das 16 SGC brasileiras de 2020 a 2022. Foram visitados os contextos nacional e internacional de garantia mútua de crédito e sua governança e observada a realidade brasileira à luz da teoria dos comuns, propostas de Elinor Ostrom, e das orientações da OCDE e Banco Mundial para o tema. Dentre os resultados intermediários estão: a proposição de critérios para classificação das SGC brasileiras; a revisão do arcabouço normativo brasileiro para funcionamento das cooperativas de crédito e das SGC; a indicação de referências para modelo de governança corporativa das SGC brasileiras, que atendam à Política Nacional do Cooperativismo, ao Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e às diretrizes do BCB para governança em cooperativas de crédito; a contextualização dos princípios de design e do framework para análise institucional, propostos por Ostrom, frente às SGC brasileiras. Adicionalmente foi feito o cotejamento entre o contexto das SGC brasileiras, os princípios de boa governança dos comuns de Ostrom e os princípios para programas de garantia de crédito voltados aos pequenos negócios propostos pelo Banco Mundial e pela OCDE. O estudo contribui para a evolução da gestão das SGC e potencialização dos seus impactos no território, para a definição de políticas públicas que beneficiem o panorama de crédito dos pequenos negócios, para a geração de benefícios alinhados às necessidades dos territórios e dos associados das SGC, entre outros.

**Palavras-chave:** governança corporativa; bens comuns; garantia de crédito; sociedades de garantia de crédito; cooperativismo.

## ABSTRACT

BUNDT, Christian F. C. Corporate governance attributes for Brazilian mutual guarantee societies. Advisor: Valdir Fernandes. 2023. 181p. PhD Thesis (PhD in Technology and Society). Federal University of Technology - Paraná, 2023.

Organization for Economic Cooperation and Development and World Bank point to access to credit as one of the major barriers for micro and small businesses' growth, which are fundamental to regional economies in most countries. In this field are mutual guarantee societies (SGC), private non-profit entities, created and managed through collective articulation of small business entrepreneurs and local partners linked to regional development. SGC work like a protection mechanism for financial system. They guarantee (pay) a loan of its member in case of default. SGC have been operating for over 100 years in Europe and since 2003 in Brazil. Brazilian legal framework for SGC is not structured, there is no legal governance guidelines as there is for credit cooperatives, which have characteristics like SGC in origin. Research problem is related to possibility of SGC behaving like traditional entities of the financial system unconcerned with themes such as territoriality, associativism and others. This research aims to propose corporate governance attributes for Brazilian first and second level mutual guarantee societies that contribute to the maintenance and development of their common goods characteristic and cooperative values. To achieve at that result a survey of the scientific production on the subject and a review of national and international literature on credit guarantee, credit cooperatives and governance of the commons were carried out. Documents and activity reports of 12 of the 16 Brazilian SGC existing in 2022 were studied. National and international contexts of mutual guarantees and its governance were analyzed and the Brazilian reality was observed under the theory of the commons signed by Elinor Ostrom and the OECD and World Bank guidelines on the subject. Intermediate results were: discussion of criteria for classifying Brazilian SGC; review of the Brazilian regulatory framework for credit cooperatives and SGC; indication of references for the corporate governance model of Brazilian SGC which comply with Brazilian Cooperative Policy, Brazilian Cooperative Credit System and Brazil's Central Bank guidelines for governance in credit cooperatives; contextualization of Ostrom's design principles and the IAD framework in relation to Brazilian SGC. Additionally, a comparison was made between context of Brazilian SGC, principles of governance of Ostrom's commons and principles for credit guarantee programs aimed at small businesses proposed by The World Bank and the OECD. This study contributes to evolution SGC's management and enhancement of their impacts on the territory, to the definition of public policies that benefit the small business credit field, to the generation of benefits aligned with the needs of territories and SGC members among others.

**Keywords:** corporate governance; commons; credit guarantee; mutual guarantee societies; cooperativism.



## LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÔNIMOS E SIGLAS

ABGF	Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias
AECM	Associação Europeia de Crédito Mútuo
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPF	Banco Português de Fomento
CG	Carta de garantia
CMN	Conselho Monetário Nacional
Confidi	Consórcios coletivos garantidores de crédito
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICA	Aliança Cooperativa Internacional
MPE	Micro e pequena Empresa
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
Regar	Rede Ibero-Americana de Garantias
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SGC	Sociedade de Garantia de Crédito ou Sociedade Garantidora de Crédito
SGR	Sociedade de Garantia Recíproca
SGM	Sociedade de Garantia Mútua
SGS	Sociedade de Garantia Solidária
SPGM	Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua
TCG	Taxa de carta de garantia

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Enquadramento metodológico científico da pesquisa .....	27
Figura 2 - Perspectiva da pesquisa frente aos conceitos fundantes .....	28
Figura 3 - Sistemas de garantia de crédito ao redor do mundo. ....	36
Figura 4 - Garantidoras mutualistas no Sistema Nacional de Garantias de Crédito.....	44
Figura 5 - Variáveis que afetam a escolha ou a mudança institucional para Ostrom.....	57
Figura 6 - Ilustração do IAD framework de Ostrom .....	58
Figura 7 - Roteiro metodológico da pesquisa.....	64
Figura 8 - Processo de busca/oferta e análise para garantia de crédito nas SGC .....	70
Figura 9 - Principais normas do arcabouço legislativo brasileiro das cooperativas de crédito e das sociedades de garantia e contragarantia solidária. ....	94
Figura 10 - Estrutura básica da governança cooperativa sugerida pela OCB .....	102
Figura 11 - Fases do processo de análise de crédito das SGC ligadas à Central.....	115
Figura 12 - Representação do IAD framework para as SGC ligadas à Central.....	132
Figura 13 - Atributos propostos para o modelo de governança das SGC brasileiras.....	151

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Nomes e definições para as sociedades de garantia de crédito em idioma alemão, espanhol, francês, inglês, italiano e português.....	38
Quadro 2 - Principais fundos garantidores não mutualistas brasileiros .....	41
Quadro 3 - Sociedades Garantidoras de Crédito no Brasil, respectivas cidades/estados da federação e anos de fundação (até dezembro de 2022).....	45
Quadro 4 - Princípios de boa governança de Elinor Ostrom.....	55
Quadro 5 - Publicações brasileiras encontradas no buscador do Google para os termos em português da Tabela 1, por tipo de produção e origem.....	66
Quadro 6 - Objetivos específicos, métodos de pesquisa e indicação do capítulo de aplicação...	68
Quadro 7 - Outros critérios para classificação das SGC brasileiras.....	85
Quadro 8 - Cotejamento das práticas e documentos institucionais das SGC brasileiras associadas à Central frente aos princípios cooperativistas .....	103
Quadro 9 - Proposições para melhorar a performance das SGC ligadas à Central frente aos princípios cooperativistas .....	105
Quadro 10 - Cotejamento das práticas e documentos institucionais das SGC frente aos princípios para programas de garantia de crédito voltados aos pequenos negócios propostos pelo Banco Mundial e discutidos pela OCDE .....	133
Quadro 11 - Proposições para melhorar a performance das SGC frente aos princípios para programas de garantia de crédito voltados aos pequenos negócios propostos pelo Banco Mundial e pela OCDE .....	139
Quadro 12 - Matriz explicativa da ligação dos atributos de governança sugeridos para as SGC singulares brasileiras com fundamentos dos comuns (Ostrom, 1990), com os princípios do cooperativismo e com os princípios do Banco Mundial e OCDE ..	144
Quadro 13 - Matriz explicativa da ligação dos atributos de governança sugeridos para a SGC Central brasileira com fundamentos dos comuns (Ostrom, 1990), com os princípios do cooperativismo e com os princípios do Banco Mundial e OCDE .....	148

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Termos de pesquisa e número de documentos encontrados nas bases Web of Science Core Collection (WOS), Scopus e Dimensions (até agosto de 2021).....	65
Tabela 2 - FRL das garantidoras de crédito brasileiras ligadas à SGC Central (2020 a 2022) ...	74
Tabela 3 - CG e seus valores médios* nas SGC associadas à Central (2020 a 2022) .....	75
Tabela 4 - Segmento de aplicação das CG nas SGC associadas à Central (2020 a 2022) .....	76
Tabela 5 - Quantidades e valores de honras nas SGC associadas à Central (2020 a 2022) .....	76
Tabela 6 - Comparação das quantidades de CG honradas e emitidas; e do valor* total das honras versus o valor* total do FRL nas SGC associadas à Central (2020 a 2022).....	77
Tabela 7 - Apuração de média de CG por colaborador celetista nas SGC associadas à Central (2020 a 2022).....	78

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>1.1 Tema</b> .....	<b>14</b>
<b>1.2 Problema</b> .....	<b>20</b>
<b>1.3 Tese e pressupostos</b> .....	<b>21</b>
<b>1.4 Objetivos</b> .....	<b>22</b>
1.4.1 Objetivo geral.....	22
1.4.2 Objetivos específicos.....	22
<b>1.5 Justificativa</b> .....	<b>23</b>
1.5.1 No campo da teoria.....	23
1.5.1 No campo da prática.....	24
<b>1.6 Delimitação da pesquisa</b> .....	<b>25</b>
<b>1.7 Relevância e ineditismo</b> .....	<b>26</b>
<b>1.8 Procedimentos metodológicos</b> .....	<b>27</b>
<b>1.9 Organização da tese</b> .....	<b>29</b>
<b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....	<b>31</b>
<b>2.1 Contextualização conceitual</b> .....	<b>31</b>
2.1.1 Racionalidade e cooperativismo.....	32
<b>2.2 Garantia de crédito</b> .....	<b>34</b>
2.2.1 Conceito, natureza e nomenclaturas das garantidoras de crédito.....	37
2.2.2 Garantia de crédito pública e mutualista: conceitos e práticas no Brasil.....	41
<b>2.3 Cooperativismo</b> .....	<b>46</b>
2.3.1 Cooperativismo de crédito.....	50
<b>2.4 Os bens comuns e sua gestão</b> .....	<b>52</b>
2.4.1 Princípios de boa governança de Ostrom.....	54
2.4.2 Estrutura para análise e desenvolvimento institucional (IAD framework).....	55
2.4.3 A evolução das pesquisas de Ostrom e outros pesquisadores sobre os comuns.....	60
<b>3 METODOLOGIA DA PESQUISA</b> .....	<b>62</b>
<b>3.1 Características da pesquisa</b> .....	<b>62</b>
<b>3.2 Concepção dos atributos para governança das sociedades brasileiras de garantia de crédito e de contragarantia</b> .....	<b>62</b>
<b>3.3 Coleta e análise de dados</b> .....	<b>64</b>
<b>4 RESULTADOS</b> .....	<b>69</b>
<b>4.1 Detalhes do funcionamento das SGC filiadas à central</b> .....	<b>69</b>
4.1.1 Relacionamento da SGC Central com as filiadas.....	71
<b>4.2 Critérios para a classificação das SGC brasileiras</b> .....	<b>72</b>
4.2.1 Tipologias societárias das SGC brasileiras.....	73
4.2.2 Valores em fundo de risco livre (FRL).....	74
4.2.3 Número de operações e valor médio das cartas de garantia (CG).....	74
4.2.4 Segmento de atuação principal do associado tomador da garantia.....	75
4.2.5 Quantidade e valor médio das honras.....	76
4.2.6 Pessoal contratado sob regime CLT.....	78
4.2.7 Outros critérios para classificação das SGC brasileiras.....	79
<b>4.3 Regras para funcionamento das cooperativas de crédito e das SGC de primeiro e segundo grau no Brasil</b> .....	<b>86</b>
4.3.1 Aspectos histórico-normativos.....	86
4.3.2 Arcabouço legal principal das cooperativas e garantidoras de crédito até 2022.....	90
<b>4.4 A política nacional do cooperativismo, o sistema nacional de crédito cooperativo e as diretrizes do BCB para governança em cooperativas de crédito no contexto das garantidoras de crédito</b> .....	<b>100</b>
4.4.1 As SGC e os princípios cooperativistas.....	103
4.4.2 Governança corporativa nas garantidoras brasileiras.....	106

<b>4.5 Governança corporativa em garantidoras de países referência para garantia mutualista de crédito.....</b>	<b>107</b>
4.5.1 Sistema português .....	108
4.5.2 Sistema italiano .....	111
<b>4.6 A prática de Ostrom aplicada às SGC brasileiras.....</b>	<b>113</b>
4.6.1 As SGC e as boas práticas de boa governança de Ostrom .....	113
4.6.2 IAD framework aplicado às SGC.....	126
<b>4.7 As SGC e os princípios para programas de garantia de crédito voltados aos pequenos negócios propostos pelo Banco Mundial e pela OCDE .....</b>	<b>133</b>
4.7.1 Como as SGC podem melhorar sua performance baseadas nos princípios propostos pelo banco mundial e pela OCDE .....	138
<b>4.8 Atributos de governança corporativa para as SGC brasileiras .....</b>	<b>141</b>
4.8.1 Constatações.....	142
4.8.2 Proposição dos atributos.....	143
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>154</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>159</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nesta parte introdutória estão expostos: o tema do estudo; o problema a ser abordado; alguns pressupostos e a tese; os objetivos, geral e específicos; a justificativa; a delimitação do trabalho; argumentos em favor da relevância e ineditismo do trabalho; uma breve descrição dos procedimentos metodológicos; e a informação sobre a organização deste estudo.

### 1.1 Tema

*The trillion dollar gap* é como o Banco Mundial denominou o desafio de crédito para os pequenos negócios: no mundo, quase 70% dessas empresas não tem acesso a crédito ou não o tem com qualidade (Banco Mundial, 2023; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2020). A cifra de US\$5,2 trilhões é a estimativa para suprir o *gap*, no mundo todo, e pouco mais de um trilhão de dólares somente para América Latina e Caribe (Banco Mundial, 2023).

No Brasil, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), um dos grandes incentivadores dos pequenos negócios, aponta na mesma direção, colocando o acesso ao crédito como um dos principais desafios do ambiente de negócios das pequenas empresas. Em sua pesquisa *Financiamento dos Pequenos Negócios no Brasil*, realizada desde 2013, o Sebrae aponta que “a falta de garantias reais, a taxa de juros muito alta e a falta de avalista/fiador foram as 3 dificuldades mais citadas para obter o empréstimo/financiamento novo” nos primeiros seis meses de 2022 (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas [Sebrae], 2022, p.32). De outro ângulo, confirmando a pesquisa do Sebrae, o relatório *Doing Business 2020*, editado pelo Banco Mundial (2020a), numa escala de zero a 100, deu nota 50 para o Brasil no quesito obtenção de crédito para pequenos e médios negócios.

De acordo com Feltrin e Ferreira (2013) e Puga et al. (2020), esta situação de dificuldade das micro e pequenas empresas (MPE) de acesso ao crédito deve ser enfrentada em conjunto por diversos entes públicos e privados, dada a importância das MPE para a economia nacional, seja pelo fornecimento de bens e serviços, pela quantidade de empregos que geram, pela crescente participação no comércio exterior e pelo papel na redução da pobreza e distribuição de renda (Pombo; Herrero, 2003; Yoshino; Taghizadeh-Hesary, 2019; Banco Mundial, 2023). Também são as micro e pequenas empresas que mais geram empregos na fase positiva dos ciclos econômicos e que menos os destroem durante as fases negativas (Pombo et

al., 2005). Em especial, conforme informou a Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas ([Fenacon] 2022), as micro e pequenas empresas foram fundamentais na recuperação da economia frente à Covid-19, sendo responsáveis por 78% da geração de empregos com carteira assinada, em 2021, no Brasil.

Importante não olvidar que o *locus* onde existem e operam as micro e pequenas empresas é o *mercado*, no qual preço, oferta e demanda são grandes reguladores das atividades econômicas e fortes influenciadores de outras atividades sociais. Neste espaço, em geral, prevalece a racionalidade instrumental, conforme Azevedo e Albernaz (2015), que apontam estreita ligação dela com a racionalidade econômica, o que, em longo prazo, culminou com a ascensão do *mercado* a um patamar central e ordenador da vida humana em geral na sociedade ocidental moderna (Fernandes, 2008).

Neste ambiente estão as Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC)<sup>1</sup>, objetos deste estudo. No Brasil, elas são entidades privadas, sem fins lucrativos e trabalham direcionadas para as MPE, conforme aponta o Sebrae (2013), por meio da garantia mútua de crédito. São constituídas por associados e patrocinadas por *stakeholders* de diversos segmentos públicos e privados, ligados à concessão de crédito e ao desenvolvimento empresarial e regional (Santos, 2013).

Quando partícipes de um contrato de financiamento como colateral principal, as SGC honram o financiamento de seu associado em caso de inadimplência deste, seja por falta de pagamento, falência ou liquidação, atuando como mecanismo protetivo para tomadores e concedentes de crédito (Nitsch; Kramer, 2013). Este organismo proporciona maior estabilidade e segurança ao Sistema Financeiro Nacional (Banco Central do Brasil [BCB], 2019), criando condições para ampliação do acesso ao crédito e redução das taxas de juros.

Numa perspectiva mais tecnicista, fundos de aval como as entidades mutualistas de garantia buscam promover a compensação técnica dos riscos individuais, tratando-os a partir da massificação, para poderem ser assumidos pelo coletivo. Isso se dá por meio de tratamento estatístico do risco, repartindo-o um pouco em cada um dos avais concedidos (Caballero Sánchez Izquierdo, 1979; Lima et al., 2018).

Sobre a natureza das SGC, Berkovitz (1975) aponta para a característica básica dessas organizações: a ponderação sobre a viabilidade das empresas associadas e usuárias da garantia

---

<sup>1</sup> No Brasil, existem as SGC singulares e a SGC Central. Respectivamente, uma estar para uma cooperativa singular e a outra para uma cooperativa Central, se comparado este mecanismo ao das cooperativas (Casarotto Filho et al., 2020). As características de cada uma e seu relacionamento estão mais explicadas no capítulo quatro.



(e dos projetos por elas propostos) e a consideração dessa condição na análise de crédito. Essa é a grande diferença para a análise tradicional usada noutros fundos de aval, que dão foco no histórico de crédito do solicitante e suas garantias. Outro diferencial, segundo European Commission (2006), é o olhar mais aprofundado para a pessoa do empreendedor, para entender o seu comportamento e estilo de vida e como isso se alinha ao projeto proposto e às características da SGC, seu entorno e população. A essas condições diferenciadas sobre o território e o relacionamento entre diversos atores e suas histórias é creditado o sucesso e a perenidade dos mecanismos de garantia mútua descentralizados existentes em diversos países (Berkovitz, 1975; European Commission, 2006; European Association of Guarantee Institutions [AECM], 2023).

No Brasil, até março de 2023, existiam 16 SGC em funcionamento, 12 delas ligadas à Sociedades Garantidoras de Crédito Central ([SGC Central], 2022), criada para ofertar contragarantia às SGC. A SGC Central é uma espécie de central das garantidoras, se comparado o mecanismo ao das cooperativas (Casarotto Filho et al., 2020).

As SGC brasileiras são jovens quando comparadas às garantidoras de países europeus, onde algumas já são centenárias e têm o arcabouço legal e de gestão consolidado (Pombo; Alvin, 2014). Em vários países, como Espanha, Itália, França, Portugal e diversas nações orientais, essas organizações são parte da política pública de estímulo aos pequenos negócios ou a setores específicos da economia (De Gobbi et al., 2001; OCDE, 2020). E esta mesma iniciativa dos entes públicos se relacionando com as SGC começa a florescer no Brasil, como na cidade de Prudentópolis, Paraná, segundo o Sebrae (2023), e no município de Curitiba, Paraná (Curitiba, 2020), entre outros, quando as prefeituras dessas cidades criaram seus fundos de aval e os colocaram sob gerenciamento da SGC da região.

Apesar da existência das SGC, no Brasil, há mais de 20 de anos, o arcabouço legal ainda não está completo. Ele começou a ser construído na Lei Federal 9.317/1996 (revogada), depois na Lei Federal 9.841/1999 (revogada) e, por último, na Lei Federal 123/2006 (em vigência), que sofreu alteração pela Lei complementar 169, de 02 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2019).

Nestas leis, foi criado, extinto e recriado o Sistema Nacional de Garantia de Crédito (SNGC), que **não** inclui as SGC mutualistas, sem finalidade lucrativa, e, sim, as Sociedades de Garantia Solidária (SGS), de fins econômicos e com tipo societário de sociedade anônima (S.A.), também trazendo a figura da sociedade de contragarantia, na mesma condição de S.A.

As SGC ainda não possuem legislação específica e seguem as leis relativas aos direitos e deveres civis e empresariais (Código Civil, Lei 10.406/2002). O Banco Mundial (2020)

recomendou que o governo brasileiro inclua as SGC no Sistema Nacional de Garantia de Crédito e as normatize, dada a funcionalidade de tal sistema e a sua característica mutualista, sem excluir as SGS previstas na Lei complementar 169/2019.

Situadas, brevemente, as SGC do ponto de vista conceitual, histórico e legal, ainda cabe explorá-las do ponto de vista organizacional e filosófico, refletindo sobre os motivos do seu surgimento e, principalmente, estudando em que contexto isso se deu e de que maneira são tomadas as decisões estratégicas e operacionais durante o seu funcionamento.

Por óbvio, como já apontado, é a dificuldade das MPE para acessar crédito o principal motivo da sua existência. Aprofundando mais neste tema, vê-se que os próprios Acordos de Basiléia (nome popular de *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards*), reguladores da atividade bancária no mundo, na busca da mitigação do risco dos financiamentos, trazem à vida e mantém essa dificuldade, conforme a Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (2015). Então, o próprio sistema financeiro mundial e suas regulações acabam por estimular a constituição de meios de mitigação de riscos, tais como os fundos aval.

Então, no caso das SGC, sua origem é fruto do compartilhamento de uma dificuldade. Elas são criadas e geridas com a participação de diversas organizações e seus associados, o que as aproxima de tipologias como cooperativas e outras entidades criadas e desenvolvidas coletivamente a partir de dificuldades para gerenciar recursos também coletivos. Apesar de parecerem estar mais ligadas a elementos da racionalidade econômica, como empresas, empresários e instituições financeiras e outros fatores mercantis, não é essa a sua natureza principal (De Gobbi et al., 2001).

Nesta perspectiva, as SGC se aproximam do conceito de ‘bem comum’ (tradução livre de *common goods*) proposto por Dardot e Laval (2014), quando afirmam que os bens comuns são socialmente construídos por meio de práticas e conhecimento. Ou seja, a gestão é fator primordial no aprimoramento ou destruição desses bens.

Desta forma, é viável analisar as SGC como sendo um empreendimento comunitário ou assemelhado e estudá-las a partir do prisma da teoria sobre análise e desenvolvimento institucional (tradução livre de *Institutional Analysis and Development Framework - IAD framework*) proposta por Ostrom (1990; 2005). Segundo Poteete, Jansen e Ostrom (2010), o IAD framework é uma excelente ferramenta e oferece abordagem sistemática para analisar as ações coletivas, sendo projetado como um mapa conceitual para analisar os fundamentos institucionais e de decisões dos empreendimentos do tipo comunitário. Ressalta-se que a pesquisa esteve atenta ao que previne Santos (2019), quando aponta para o perigo existente nas

epistemologias do Norte, geralmente agentes convincentes da racionalidade instrumental e econômica.

Outro ponto importante, no contexto deste trabalho, é a previsão legal de prestação de serviços de garantia de crédito pelas cooperativas no Brasil, expressa na Lei Complementar 130/2009, em seu artigo terceiro (Brasil, 2009). Apesar da previsão legal, raras foram as vezes que uma cooperativa de crédito prestou serviço de garantia, no Brasil, conforme Casarotto Filho e Usuy (2009). Essa situação de excepcionalidade, no Brasil, suscita a análise de experiências consolidadas, como as das garantidoras italianas, com seu modelo de crédito mutualista caracterizado pelos Confidi, o que poucas vezes foi feito, no Brasil, a exemplo de Zica e Martins (2008), que propuseram nesses moldes de criação das sociedades de garantia de crédito mutualistas brasileiras.

Nessa linha, vale também verificar os trabalhos robustos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e do Banco Mundial, que consistentemente e regularmente tratam a respeito do tema crédito para as MPE ao redor do mundo.

Dada essa característica de bem comum das SGC, da previsão legal da prestação de serviços de garantia de crédito pelas cooperativas de crédito, no Brasil, e dado o grande alinhamento entre o contexto e características das organizações que gerenciam bens comuns e dos princípios cooperativistas, cabe pensar que as SGC brasileiras poderiam se tornar cooperativas, e gozar de toda a normatização e experiência já estruturada no âmbito das cooperativas de crédito, ou ainda desenvolverem-se gerencialmente na direção das práticas cooperativistas e da gestão de bens comuns, que já carregam na sua gênese e em seus mecanismos tais características. No contexto dessa ideia é que se apresenta a pergunta de pesquisa: **quais seriam os atributos de um modelo de governança corporativa para garantidoras de crédito de primeiro e segundo graus, que podem colaborar na manutenção e desenvolvimento de sua característica de bem coletivo e dos valores cooperativistas?**

Por fim desta seção, cabe ainda reforçar a ligação do tema, do método e resultados propostos com o Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e sua a linha de pesquisa (a) *Tecnologia e Desenvolvimento*, e com o (b) Núcleo Interdisciplinar de Pesquisa em Avaliação de Sustentabilidade (Nipas):

a) As SGC podem ser tratadas como elementos de desenvolvimento local, pois são conduzidas por grupos de atores, integrados em redes de relações culturais, tecnológicas e

econômicas, sendo que cada uma das SGC guarda aspectos próprios de territorialidade, gravados no próprio estatuto e na sua geografia de sua atuação. Tal descrição se liga bem ao que propõe De Paula (2004) e Nascimento e Souza (2004), entre outros, quando destacam a importância da afirmação da identidade, da reputação própria e das características singulares que diferenciam um certo local do universo de globalização, tratando o território como uma construção subjetiva e coletiva. Nesse contexto, o desempenho de cada SGC dependeria da qualidade do processo de sua criação e gestão, tendo como essência o protagonismo dos agentes locais, elementos-chave para a mobilização desses territórios em direção ao desenvolvimento. Então as SGC podem ser importantes para o desenvolvimento contínuo e durável do território, mais ainda se seus processos forem criados e/ou atualizados sob o tripé da sustentabilidade, num processo de constante desafio da criatividade política e social de seus associados, tal qual aponta Feenberg (2010) como característica de um processo de construção social de tecnologia e seus artefatos. Sob outra ótica, Polanyi (1951) traz à baila o conceito de policentrismo, como uma forma importante de participação dos sujeitos, complementado por Ostrom (2009), que coloca o policentrismo como característica fundamental das democracias, sendo ação principal das políticas públicas verdadeiramente funcionais, em especial quando se trata de territórios grandes, como é o caso brasileiro. Por outro prisma, a situação das SGC se aproxima do que Polanyi (2000) tratou de chamar de ‘princípio da reciprocidade’, pois a relação estabelecida entre os associados passa pela troca de natureza associativa, o que acaba por criar ou reforçar laços sociais, estando relacionada com a ajuda mútua, cooperação e solidariedade entre a sociedade. Segundo Polanyi (2000), a reciprocidade está ligada à semelhança entre os grupos, à proximidade, à interação e à confiança entre os atores. Apontando esses conceitos para a questão do crédito, Armendáriz de Aghion e Morduch (2000) afirmam que esse aval ‘solidário’ tende a reduzir o risco moral das operações. Dentre esses elementos ligados às questões econômicas, culturais, de gestão, de relacionamento em grupo e entre grupos, de território, de reciprocidade e confiança é que se estabelece esta pesquisa, sendo esses assuntos tradicionais no Campo da Ciência, Tecnologia e Sociedade (Campo CTS).

b) O tema da pesquisa é bastante vinculado ao histórico e experiência de pesquisas do Nipas, que, há vários anos, trabalha assuntos relacionados à racionalidade e à sustentabilidade, dedicando-se a contribuir para análise e avaliação de processos de desenvolvimento inspirados na perspectiva de sustentabilidade, podendo contribuir com a criação de pesquisas científica a respeito de indicadores e atributos de gestão vinculados à sustentabilidade e voltados para as SGC, sendo o conjunto ‘tema e objeto’ ainda inédito no Brasil.

## 1.2 Problema

Do movimento mundial de melhoria de acesso ao crédito para os pequenos negócios, parece haver consenso sobre os esforços de diversos entes nesta direção, assim como sobre a capacidade desenvolvimentista (em amplo espectro do conceito) das micro, pequenas e médias empresas. No Brasil, o cenário é idêntico, conforme o presidente do Banco Central do Brasil (em 2013), apesar da jovialidade dos instrumentos locais.

A Aliança para Inclusão Financeira (AFI, Alliance for Financial Inclusion), uma rede internacional de reguladores e formuladores de políticas públicas em que nos reunimos com mais de 80 países em desenvolvimento para debater políticas voltadas a esse objetivo, também tem conferido atenção especial às pequenas e médias empresas e constituiu, neste ano [2013], grupo de trabalho exclusivamente dedicado ao assunto, o AFI Working Group on SME Finance (Tombini, 2013, p. 23, grifo nosso).

Sendo assim, dada a importância das MPE, qualquer atividade que se exerça em prol delas, sem dúvida, precisa ganhar qualidade, estabelecendo-se, então, um problema.

No caso das SGC brasileiras, como sua atuação é recente, certamente existem bastantes oportunidades de melhoria. Assim, cabe perguntar quem são os principais atores, como se comportarão no futuro, quais os instrumentos da regulação desses comportamentos e se existem exemplos no mundo para análise. Outro questionamento é se a SGC seguirá a linha tradicional dos bancos e de entendimento do conceito de desenvolvimento, focados na visão estritamente econômica de abundância e produtividade, ou se vai atuar a partir de vista mais ampla. Vale lembrar que algumas cooperativas de crédito vêm na contramão dos bancos clássicos, conforme Matias et al (2014), atuando com foco mais ampliado e podem servir de referência para as SGC.

Sobre o aporte dos recursos públicos nas SGC, conforme informou o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2023), por vezes direcionado a um ou outro segmento de mercado, fica a dúvida sobre a qualidade do processo de escolha dessa vocação a ser estimulada por meio da garantia de crédito, a ser operado pelas SGC, e como serão medidos os resultados. Uma das possibilidades de orientar esse modelo à visão realista e contemporânea pode ser dar pelo uso de atributos que versem sobre temas transversais da sociedade, indo além dos usuais atributos econômicos, como aponta Polanyi (2000).

Essa jovialidade das SGC brasileiras, travestida de oportunidade de melhoria, somada ao uso de recursos públicos e à própria natureza colaborativa da organização, engendram a

possibilidade de diversas situações a serem analisadas e encaminhadas, para bem do uso de recursos públicos e de melhoria do ambiente das MPE.

Nessa larga perspectiva, o enunciado do problema é o seguinte: **como garantir a manutenção e o aperfeiçoamento de sua característica de bem coletivo e dos valores cooperativistas nas SGC?**

### 1.3 Tese e pressupostos

A resposta para o problema apontado passa pelas definições de Weber (1996), que trata da gestão econômica e da ação economicamente orientada, em que a primeira tem orientação no sentido de provisão ou suficiência, e a segunda, de abundância, o que, nas palavras de Fernandes (2008), demonstra a invasão de outros campos da ação social pela economia.

A separação da vida social em esferas relativamente autônomas, tais como economia, política e cultura, encontra-se tão profundamente arraigada no senso comum que o pesquisador muitas vezes se esquece de que, longe de ser um atributo de todas as sociedades humanas, essa é uma construção ideológica específica e marcante das sociedades genericamente designadas “ocidentais” (Arantes, 2004, p.94).

Essa extrapolação da economia (da abundância) é justamente o que não se espera que ocorra nas SGC, já que elas têm raízes e valores semelhantes aos do cooperativismo. Então, tem-se como pressuposto da pesquisa que:

a) as SGC são instrumentos capazes de fazer a diferença no ambiente de negócios das MPE, indo além do acesso ao crédito de qualidade, podendo ser elementos direcionadores da ação empresarial para as práticas de sustentabilidade voltadas para o seu território.

b) isso ocorrerá com mais intensidade se o processo de criação e permanente transformação das SGC tiver a participação de grupos sociais relevantes para o seu entorno e que eles interajam democraticamente, na busca do atendimento aos interesses de todos.

Daí se depreende a importância de estudar, compreender e aprimorar o modelo de gestão adotado pelas SGC de primeiro e segundo nível. Isso não significa negar a importância da economia e seus preceitos, mas, sim, não lhe dar o papel de ator principal ou único, por isso as análises também fazem referências ao Banco Mundial e OCDE.

A partir dos pressupostos, estabelece-se a tese deste estudo, que aponta na direção dos fundamentos da governança corporativa das SGC no sentido de que:

- um conjunto de atributos baseado nas experiências de gestão dos bens comuns estudadas e defendidas por Ostrom (1990; 2005) e nos valores cooperativistas é fundamental para um modelo de gestão que assegure o foco da ação das SGC na sustentabilidade, em especial do seu território.

## **1.4 Objetivos**

Nesta seção serão apresentados os objetivos, geral e específicos.

### **1.4.1 Objetivo geral**

Propor atributos de governança corporativa para as sociedades de garantia de crédito brasileiras de primeiro e segundo nível que contribuam para a manutenção e desenvolvimento de sua característica de bem comum e dos valores cooperativistas.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

- a) Propor critérios para classificação das SGC brasileiras.
- b) Analisar as regras formais, no Brasil, para funcionamento das cooperativas de crédito de primeiro e segundo grau e cotejá-las às atividades das SGC em primeiro e segundo graus.
- c) Examinar o funcionamento da governança corporativa em garantidoras de países referência para garantia mutualista de crédito.
- d) Indicar referências para modelo de governança corporativa das SGC brasileiras, que atendam à Política Nacional do Cooperativismo, ao Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e às diretrizes do BCB para governança em cooperativas de crédito e às suas atualizações e demais normativas aplicáveis.
- e) Contextualizar os princípios de design e aplicar o IAD framework, propostos por Ostrom (1990), frente às SGC brasileiras.

## 1.5 Justificativa

Para melhor entendimento, optou-se por segmentar as justificativas em prática e teórica.

### 1.5.1 No campo da teoria

Na análise da literatura sobre acesso ao crédito, em especial na mais recente, pouco se percebe sobre assuntos além de taxa de juros, eficiência, risco e assimetria de informações. Ou seja, tanto no tema cooperativa de crédito quanto na temática de garantia de crédito, inclusive na literatura internacional, parece que a preocupação é voltada ao ramo econômico e produtividade em essência, deixando de lado outros aspectos importantes da sustentabilidade e da própria capacidade das SGC ou das cooperativas para tratar tais temas. À luz das ideias de Fernandes e Rauen (2016), parece que a racionalidade focada na economia, no dinheiro, impede que se veja o todo além do fato. Justamente neste ponto se estabelece uma excelente oportunidade de ampliação do estado da arte, em específico no Brasil, quando se poderá entender o fenômeno de maneira mais interdisciplinar. Até mesmo investigar o caráter político das CC e SGC, com base nas ideias de Winner (1980), que trata dos artefatos e seus possíveis efeitos em longo prazo.

Por outro lado, importante destacar que temas como reciprocidade, solidariedade, território e outros ligados à micro e macroeconomia e até questões culturais aparecem nos textos vistos sobre as sociedades de garantia, em especial em Berkovitz (1975), Pombo, Molina, Ramírez e Del Pozo (2005), Santos (2013) e Zica e Martins (2008), entre outros.

Neste aspecto, as ideias de Albagli (2004), Nascimento e Souza (2004) e Thomas (2009), entre outros, que tratam de territorialidade e desenvolvimento, podem iluminar o caminho a ser percorrido, fazendo o lastro a ser complementado pelo exame dessas atividades em países ou comunidades mais experientes no assunto.

Esses achados lançam novo olhar sobre o tema, fazendo pressupor que há mais nas SGC do que se tem mostrado até agora. Nesta perspectiva interdisciplinar, o objeto de estudo se amplia de tal maneira que parecem gigantes as possibilidades de pesquisa e de interferência. E de fato são, quando se posiciona as SGC como parte de um sistema maior, onde elas podem influenciar e ser influenciadas, quase paradoxalmente, como explica Feenberg (2010), que bem



aborda o paradoxo da interconexão de tudo e das potencialidades de ação quando assim se observa o fenômeno.

Noutra linha de visão, mais teórica e filosófica, cabe cotejar a possibilidade de carregar na investigação as teorias e ferramentas institucionalistas, que mostram a evolução das instituições e das economias. North (1991) aponta esses estudos como próprios para entender o passado, o presente e, como fundamentais, para projetar o futuro. Nessa mesma linha, dadas as características que assemelham as SGC aos bens comuns, é interessante que se discuta o objeto de pesquisa sob a ótica dos trabalhos de Ostrom (1990; 2005) a respeito da governança desse tipo de bem, sem esquecer da dialética carregada por Dardot e Laval (2014) e Santos (2019), entre outros.

### 1.5.1 No campo da prática

A partir dessas considerações iniciais abrangentes, à luz de diversos estudiosos, as SGC brasileiras oferecem-se como excelente e amplo campo de estudos. E para que elas possam cumprir seu papel de maneira também abrangente, tal estudo se faz necessário para que sejam apontados caminhos inéditos, como os atributos para modelo de governança que privilegiem não só as questões econômicas. Mas também os que levem em consideração fatores como o espaço, características da comunidade interna e externa, a cultura e o monitoramento das influências no território (sob vários prismas), entre outros, impregnando o modelo de gestão corporativa com um novo olhar, necessário para uma performance sustentável, de fato, e inter e transdisciplinar por direito e natureza.

A realização de estudos como este leve à discussão mais abrangente sobre o potencial das SGC, o que pode melhorar sua resiliência ao domínio dos domínios da ação economicamente orientada, praticada por muitas instituições financeiras, estimulando o desempenho de seu papel de facilitador de acesso ao crédito e fortalecendo sua capacidade de indução do desenvolvimento sustentável.

Quesitos importantes que justificam a pesquisa são os aspectos institucional e o temporal. Como as SGC são recentes no Brasil, há pouca experiência local e, por consequência, pouca teoria advinda da prática brasileira para este tipo de organização. Desta forma, é oportunidade ímpar para criar marco científico para as práticas sobre o tema, desde já conduzindo a discussão pelos caminhos da sustentabilidade e de outros temas do campo da

ciência, tecnologia e sociedade, sem deixar de lado as centenárias práticas estrangeiras para comparar à base local.

Com a realização dessa pesquisa, as SGC brasileiras terão disponível uma série de informações e sugestões de grande valia para a aceleração da qualificação de sua governança e de seu impacto social positivo e eficiente.

## **1.6 Delimitação da pesquisa**

Sabe-se que é difícil que uma só pesquisa excepcionalmente consiga abarcar todos os aspectos de um tema. Portanto, é interessante que se diga quais aspectos do tema não são alvo e o porquê. Assim, destaca-se que esta pesquisa discute as SGC brasileiras sob a perspectiva dos comuns e examina a sua realidade, arcabouço legal e exemplos existentes em outros territórios e em outras experiências assemelhadas, como a cooperativista, para que se possa enumerar os atributos já existentes e sugerir outros para o enfretamento da problemática e maior efeito positivo de sua atuação em prol das MPE. Não se pretende aprofundar nas questões financeiras das organizações nem seus aspectos processuais, apesar de tangenciar esses pontos, quando necessário para o entendimento de determinada situação ou ponto de partida para algo mais amplo.

No que se refere à garantia de crédito em si, a delimitação está colocada na garantia mutualista. Faz-se esse destaque porque a maioria dos sistemas de classificação de crédito empresarial se dá na observação do sistema como um todo, incluindo outros tipos, além do mutualista, o que não é o caso desta pesquisa, até porque isso já vem sendo feito pelo Banco Mundial (2015, 2020, 2020a, 2023), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2010, 2013, 2020, 2021) e Pombo, Molina e Ramírez (2007, 2008, 2013 e 2020), entre outros.

Outra limitação é geográfica e de afiliação. Pretende-se apenas estudar e fazer proposições para SGC do Brasil, tendo as semelhantes internacionais apenas como referência. Cabe observar que existem algumas iniciativas brasileiras de SGC que não estão ligadas à SGC Central, como a SGC Garantia dos Vales (Governador Valadares/MG, fundada em 2012), a SCG GarantiGoiás (Goiânia/GO, fundada em 2015), a Associação de Garantia de Crédito Paulista (Americana/SP, fundada em 2016) e a SGC RS Garanti (Caxias do Sul/RS, fundada em 2003, anteriormente nominada Garantiserra). Os dados dessas SGC não ligadas à SGC Central não foram considerados na pesquisa, pois podem não se submeter aos mesmos sistemas

de controle e gestão guardados no modelo desenvolvido pela SGC Central, seja em termos econômicos, operacionais ou de governança. Além disso, a coleta de dados estava prevista para ocorrer somente nas SGC ligadas à Central e com a mediação desta, o que ocorreu de fato.

Fator que influenciou demais na adoção do modelo de pesquisa utilizado foi a coincidência do primeiro período de pesquisa com a fase mais intensa da pandemia da Covid-19, o que impossibilitou a realização das coletas de dados *in loco* previstas, já que as viagens foram interrompidas em períodos alternados e tornaram-se possível risco à saúde dos envolvidos. Além disso, muitas SGC brasileiras e de outros países interromperam ou diminuíram suas atividades, o que não permitiu a troca de informações e a coleta em fluxo contínuo. Muitos colaboradores dessas organizações tiveram suas férias antecipadas e, em algumas cidades, os feriados foram antecipados. Essa alternância de funcionamento somada à falta de preparação para o funcionamento *on line*, inviabilizaram a execução do plano inicial, que previa viagens, entrevistas, observação e coletas *in loco*. Também a UTFPR teve o funcionamento afetado por diversas vezes e por longos períodos.

## 1.7 Relevância e ineditismo

No Brasil, o ineditismo deste estudo é fato. Foram realizadas diversas buscas na literatura, em bases de dados e motores de busca em geral, resultando os achados em poucos livros, artigos científicos e dissertações de mestrado, geralmente ligados à Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), à Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) e algumas coletâneas patrocinadas pelo Sebrae, entre outros, conforme pode ser visto no Quadro 4 (disponível no capítulo que trata da metodologia da pesquisa).

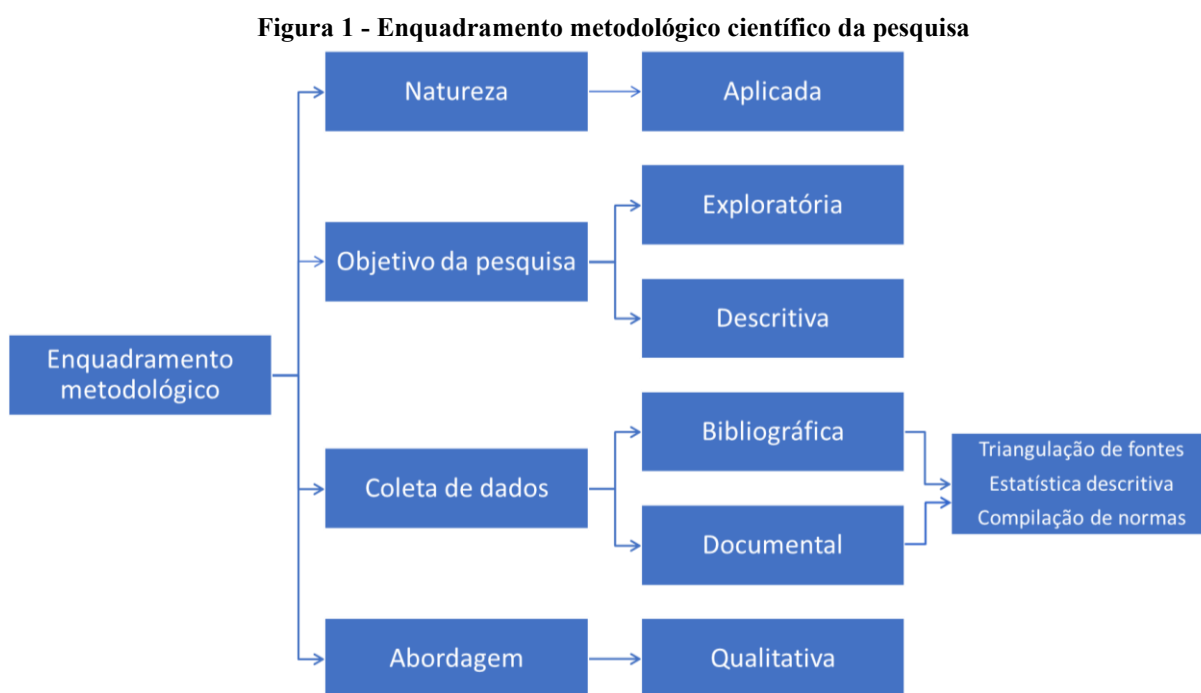
Ressalta-se que grande maioria das obras encontradas não está indexada em bases de dados e que essas publicações não tratam as garantidoras mutualistas sob a ótica dos comuns. Tampouco existe o cotejamento das SGC entre o cooperativismo e as políticas propostas pela OCDE e Banco Mundial, como nesta tese.

Quanto à relevância, vê-se que, apesar dos 20 anos no Brasil, as garantidoras ainda são assunto recente no mundo da pesquisa científica local, com poucas abordagens ou testagens. Isso, somado à gestão de recursos públicos feita por essas organizações, aponta a importância, sob o ponto de vista social, e legítima a sua relevância, despertando interesse da sociedade pelo seu (bom) funcionamento. Ainda aqui é possível enaltecer a natureza coletiva das SGC, seu foco nos pequenos negócios e seu modo de atuação baseado no território, que por si carrega

relevância, em especial para as pesquisas do Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade.

## 1.8 Procedimentos metodológicos

Para melhor ilustrar a esquema metodológico científico desta pesquisa, foi criada a Figura 1, que aponta os principais métodos da base científica utilizada.



Fonte: autoria própria (2023), baseado em Gil (2022) e Thiollent (2022).

Aprofundando na Figura 1, vê-se que o trabalho se classifica, quanto à natureza, como pesquisa aplicada, pois tem foco bem definido nas SGC brasileiras, seu contexto e problemática. Esta característica está consoante à definição dada por Thiollent (2022), que aponta este método como eficiente na geração de conhecimento para aplicação prática e dirigida à solução de problemas que contenham objetivos definidos.

Quanto aos objetivos da pesquisa, o estudo é exploratório e descritivo. Na concepção de Marczyk, DeMatteo e Festinger (2005), uma investigação é exploratória quando aprofunda conhecimentos sobre um determinado fenômeno, no caso as SGC; e descritivo quando tem como finalidade a descrição de características de determinada população ou fenômeno, ou o estabelecimento de relações entre variáveis ou propriedades (Gil, 2022). Exatamente o que foi feito para as SGC brasileiras, quando se mostra o funcionamento, características e seu contexto, assim como outros modelos de crédito mútuo, sua gestão e demais características.

Quanto à abordagem, este trabalho está mais no espectro da pesquisa qualitativa, pois busca compreender o fenômeno dentro do seu contexto, capturando seu significado, bem alinhado ao conceito de Marczyk, DeMatteo e Festinger (2005), que apontam os estudos não experimentais como bons mecanismos para captar desde a aparência do fenômeno até suas essências, abordando sua origem, relações e mudanças, tentando conceber as possíveis consequências sem controlar o ambiente de estudo. Apesar de ser qualitativo em essência, não são deixadas de lado as técnicas quantitativas, pois faz-se comparações e medições usando números, principalmente quando se analisam as dimensões e as características operacionais das SGC, comparando-as e agrupando-as.

Para essa mixagem de métodos, Creswell (2014) advoga em favor, pois resulta da combinação dos pontos fortes das abordagens qualitativa e quantitativa. Noutra perspectiva, agora da interdisciplinaridade, a mistura combina com a construção coletiva do conhecimento, a partir de um foco, um problema teórico ou empírico, que mobiliza e orienta estudiosos de áreas variadas a colaborarem num processo de alteridade e reciprocidade, respectivamente referindo-se à atitude interdisciplinar, diante da disciplinaridade, e da reciprocidade, referindo-se às consequências da relação entre interdisciplinaridade e institucionalização, conforme Philippi Jr., Fernandes e Pacheco (2017).

A coleta e o tratamento de dados se deram por revisão bibliográfica, triangulação de fontes, compilação de legislação e estatística descritiva, conforme detalhado no capítulo 3.

Vale destacar como a pesquisa concebe a interconexão entre as principais teorias, como evidenciado na Figura 2.

**Figura 2 - Perspectiva da pesquisa frente aos conceitos fundantes**



**Fonte: autoria própria (2023).**

Como apontado na Figura 2, no fundo da discussão teórica está a racionalidade, em especial a substantiva e a instrumental. Sobre elas estão estudos científicos sobre cooperativismo e sobre a gestão dos comuns (os autores que baseiam a discussão estão apontados no subcapítulo 2.1). Em seguida são adicionados os princípios empíricos postulados pela OCDE e Banco Mundial, a respeito de crédito para as MPE em vários lugares do mundo. Dessa sobreposição busca-se pontos em comum e seu entendimento.

Frente a essa mistura teórico-empírica é colocada a realidade das SGC brasileiras, trazidas pela análise dos relatórios de suas atividades e da legislação que as trata, e o contexto de governança das SGC em países referência para o crédito mútuo.

É a partir desse contexto interdisciplinar que se busca atingir os objetivos do estudo e responder ao problema proposto.

## **1.9 Organização da tese**

O estudo aqui apresentado está dividido em cinco grandes partes, compostas por capítulos específicos e seus subcapítulos.

No capítulo primeiro, tem-se esta introdução, contendo o tema de pesquisa e suas adjacências, o problema, os pressupostos e a tese, os objetivos, as justificativas, as delimitações do estudo, sua relevância e ineditismo, o resumo dos procedimentos metodológicos que guiaram o trabalho e como a tese foi organizada.

No capítulo dois está apresentada a fundamentação teórica, onde se faz inicialmente uma breve contextualização sobre a forma de observação da literatura pesquisada, que trata dos seguintes tópicos: racionalidade, cooperativismo, cooperativismo de crédito, garantia de crédito, os conceitos de bens comuns e o estudo de Elinor Ostrom sobre eles.

O terceiro capítulo evidencia o detalhamento da metodologia da pesquisa, mostrando mais características e o roteiro das atividades realizadas para a concepção dos atributos de governança desejados, bem como mais informações a respeito das fontes de dados e como se deu a coleta e o tratamento deles.

No quarto capítulo estão os resultados da pesquisa propriamente ditos, o que começa pelo detalhamento da operação das SGC singulares e o relacionamento delas com a SGC Central. Logo estão apresentados diversos critérios propostos para a classificação das SGC brasileiras, seguidos da análise da norma legal para funcionamento das cooperativas de crédito e das SGC. Após isso, a análise se debruça sobre a política nacional do cooperativismo e do seu

ramo crédito, buscando contextualizá-los no âmbito da governança das SGC. Na sequência estão apresentados os sistemas inglês e português de garantia mutualista de crédito. A seguir, as SGC são analisadas na perspectiva dos bens comuns, sob as lentes de Ostrom (1990). Depois, as SGC são cotejadas com os princípios propostos pelo Banco Mundial e pela OCDE para a garantia de crédito às MPE. Ao fim desse capítulo, é desenvolvida a proposta dos atributos de governança corporativa para as SGC brasileiras.

As considerações finais e conclusões do estudo, juntamente com sugestões de novas pesquisas envolvendo as SGC, estão colocadas no capítulo cinco, que vem seguido das referências dos materiais utilizados para este trabalho.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

Antes de avançar, está feita a descrição de como foram abordados os temas e, logo, são apresentadas as principais literaturas sobre os conceitos fundantes deste estudo.

### 2.1 Contextualização conceitual

Antes de avançar propriamente na literatura sobre o tema e adjacências, cabe orientar a percepção de quem lê este trabalho, apresentando como a literatura foi observada e indicando conceitos e teorias que guiam o andamento do estudo.

Na base da observação, buscou-se identificar qual racionalidade está nos fundamentos da ação das garantidoras de crédito nacionais, considerando que:

a) as SGC foram estruturadas, no Brasil, espelhando-se nas experiências europeias, inclusive com visitas técnicas de representantes brasileiros aqueles países, conforme aponta Santos (2013);

b) foram formadas por iniciativa de entes de naturezas e objetivos diferentes, como governos municipais e estadual, bancos de desenvolvimento, associações empresariais, sindicatos de trabalhadores e agências de desenvolvimento, entre outros (Cavinato, 2014);

c) essa busca de variados entes unidos em torno da criação e preservação de um bem, nascido e destinado aparentemente às questões econômicas, pode significar algo além disso, o que remete à análise de Heidegger (2007) sobre a técnica. Isso conduz a pensar que a essência das sociedades garantidoras não é fornecer garantias; essa é, senão, somente a sua instrumentalidade;

d) o formato societário de todas as SGC existentes no Brasil é de associação civil sem fins lucrativos (SGC Central, 2023); isto pode demonstrar que o pensamento que guiou essas ações, na sua gênese, transcende às questões econômicas, se posicionando como algo não só dirigido pelo mercado, apesar da operação das SGC estar eminentemente na área empresarial. Essa realidade se coaduna ao que Polanyi (2000) chama de multicentricidade, onde reconhece a existência do estado, do mercado e da solidariedade (hoje chamada de economia solidária, segundo Rodrigues e Santos [2017]).

Então, colocou-se a racionalidade substantiva na base da discussão, o que inclui as questões econômicas, mas não lhes dá necessariamente o papel de protagonista, como bem representaram Fernandes e Ponchirolli (2011), Serva, Caitano, Santos e Siqueira (2015),



Azevedo e Albernaz (2015) e Barna, Zbucnea e Stănescu (2023), entre outros, que já discutiram o tema exaustivamente.

Em seguida, pelo viés cooperativista e pelas características das SGC já apontadas, foi incluída a teoria dos bens comuns (Ostrom, 1990), que trata da gestão de recursos de mais de um proprietário (ou de muitos), sob a ótica do coletivismo.

Apesar de não terem sido abordadas as temáticas ambientais, elas estão carregadas no problema e nos objetivos, já que as SGC trabalham em prol das MPE e que elas atuam em diversificadas atividades, estão bem espalhadas pelo território brasileiro e são grandes empregadoras. Por isso, faz-se necessário destacar os conceitos de desenvolvimento sustentável, pela inter e transdisciplinaridade do assunto e sua característica sincrônica e diacrônica, apesar de não os abordar, na revisão de literatura, por entender que os conceitos a respeito de cooperativismo e dos bens comuns já os incluem. Ainda assim destacam-se ideias como as de Sachs (2009), Sen (2000), Illich (1973) e Meadows, Randers e Meadows (2004), entre outros, que demonstram a ligação entre os vários campos da vida humana e que a redução ou o isolamento desses campos, mesmo que para fins didáticos ou operacionais, acabou por fazer perder a visão do todo e as consequências advindas dessa fragmentação auxiliou na criação de boa parte dos desafios sociais e ambientais da atualidade.

Em etapa mais avançada, buscou-se atualizar o estudo, apropriando no texto a produção científica antiga e recente, nacional e internacional, sobre as garantidoras, em especial as bibliografias que as relacionassem ao cooperativismo, aos comuns, à sustentabilidade e à racionalidade substantiva<sup>2</sup>.

### 2.1.1 Racionalidade e cooperativismo

Sempre assunto controverso, a questão da racionalidade é alvo de diversos estudos. Dentre as possibilidades pesquisas-âncora já citadas, ainda cabe apontar como referência as discussões feitas em Fernandes (2008), Souto-Maior (1998), Leff (2001), Silva e Fernandes (2020) e Sampaio et al. (2012), entre outros.

Para este trabalho, então, a racionalidade que mais se alinha ao cooperativismo ou ao associativismo é a racionalidade substantiva, ligadas a valores éticos, estéticos e morais, ou

---

<sup>2</sup> É possível encontrar referência a dado e/ou informação de relatórios da SGC Central na revisão da literatura. Justifica-se pela pouca literatura a respeito da prática brasileira. Em algumas passagens, é possível que pareça que há mistura entre as cooperativas e as garantidoras. É intencional e reflete a realidade, pois em alguns países as garantidoras são cooperativas e, no Brasil, as SGC foram criadas com a intenção de que se tornassem cooperativas.

seja, é o tipo de racionalidade que leva à fuga da “jaula da instrumentalização e da racionalidade econômica” (Silva; Fernandes, 2012, p. 69), mas, não por isso, deixa de reconhecer a sua existência e, em determinados casos, a sua aplicabilidade.

A partir disso, é fundamental que se ressaltem as diversas declarações a respeito das cooperativas, seus valores e princípios, feitas pela Aliança Cooperativa Internacional (2021) e OCB (2021; 2021a):

a) Definição de cooperativa: uma cooperativa é uma associação autônoma de pessoas unidas voluntariamente para atender às suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais comuns por meio de uma empresa de propriedade conjunta e controlada democraticamente.

b) Valores cooperativos: as cooperativas são baseadas nos valores de autoajuda, autorresponsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Na tradição de seus fundadores, os membros da cooperativa acreditam nos valores éticos de honestidade, abertura, responsabilidade social e cuidado com os outros.

c) Princípios cooperativistas: são diretrizes pelas quais as cooperativas colocam seus valores em prática, conforme OCB (2021a):

- Adesão livre e voluntária: as cooperativas são abertas para todas as pessoas que queiram efetivamente participar, que estejam alinhadas aos objetivos econômicos e sociais da organização e dispostas a assumir suas responsabilidades como membro. Não deve existir discriminação por sexo, raça, classe, crença, ideologia ou outro motivo.
- Gestão democrática: as cooperativas são organizações democráticas controladas por seus membros, que participam ativamente na definição de suas políticas e na tomada de decisões. Homens e mulheres que servem como representantes são eleitos pelos demais e responsáveis perante os membros. Nas cooperativas primárias ou singulares, os membros têm direitos de voto iguais (um membro, um voto) e as cooperativas em outros níveis também são organizadas de maneira democrática.
- Participação econômica dos membros: os membros devem contribuir equitativamente e controlar democraticamente o capital de sua organização. Parte do montante é propriedade comum da cooperativa e os membros recebem remuneração proporcional ao capital integralizado, quando há. Os excedentes econômicos da cooperativa podem ser destinados pelos membros, por meio de processo democrático, como benefícios aos próprios membros, desde que proporcionais às suas transações

com a cooperativa, para o desenvolvimento da própria cooperativa e para apoio a outras atividades aprovadas pelos cooperados.

- Autonomia e independência: as cooperativas são organizações autônomas, marcadas pela mutualidade, controladas por seus membros e isso é valor imutável. Se uma cooperativa firmar acordos, para qualquer fim, com outras organizações, a despeito de serem com ou sem finalidade lucrativa, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, deve fazê-lo desde que consiga assegurar o controle pelos seus membros e manter a sua autonomia cooperativa.

- Educação, formação e informação: o compromisso do cooperativismo com o futuro se dá por meio da educação dos cooperados e das suas comunidades. As cooperativas promovem a educação e a formação para que seus membros e trabalhadores possam contribuir para o desenvolvimento dos seus negócios e os da cooperativa e, conseqüentemente, dos lugares onde estão presentes. Deve-se ofertar informações e formações para o público em geral, especialmente jovens e líderes, sobre a natureza e vantagens do cooperativismo.

- Intercooperação: atuando juntas, as cooperativas dão mais força ao movimento cooperativista e servem de forma mais eficaz aos cooperados. Isto pode ser feito por estruturas locais, regionais, nacionais e internacionais, sendo que o objetivo é sempre se unir em torno de um bem comum.

- Interesse pela comunidade: as cooperativas trabalham para o desenvolvimento sustentável de suas comunidades por meio de políticas aprovadas por seus membros.

O motivo de declarar esses preceitos também está ligado ao entendimento dos dados e informações recebidas formal e informalmente nas leituras de relatórios e durante esclarecimentos de dúvidas sobre esses documentos com representantes e executivos das SGC, onde aparecem claramente muitas dessas acepções que, às vezes, parecem se confundir com a ascese cooperativista.

## **2.2 Garantia de crédito**

Abreu (2016) aponta que o histórico de relacionamento das empresas e pessoas físicas com o sistema financeiro, a existência do problema de assimetria de informações, a maneira pela qual a política monetária influencia tanto tomadores quanto aportadores de recursos e a

qualidade dos projetos daqueles que buscam financiamentos são importantes subsídios para o processo de tomada e concessão de crédito.

As teorias sobre intermediação financeira afirmam que as instituições financeiras (IF) acreditam não existir conveniência econômica para avaliação de crédito de todos os que solicitam (Stiglitz; Weiss, 1981; Lima et al., 2018). Um bom exemplo desta situação são as relações entre bancos e pequenos empreendedores, onde estes últimos, pela pouca representatividade na dimensão econômica, pela não exigência legal e/ou recente constituição, não dispõem de documentação contábil adequada nem de boas garantias ou de histórico de crédito para efeitos da completa avaliação de suas condições econômicas, financeiras e de confiança (Menezes et al., 2023; Paixão, 2023).

Além desses fatores, o acesso ao crédito sofre também restrições pela suposta preferência por liquidez dos agentes financeiros (Minsky, 1986), em especial nas épocas de crise econômica, e pela percepção de risco, que interfere na preferência temporal entre poupança e investimento (Mises, 2010).

Imbricadas neste complexo contexto estão as ‘garantias’. Elas são instrumentos utilizados pelo sistema financeiro para dar cobertura (geralmente parcial) ao risco das operações de crédito. Além de proporcionar segurança na concessão do crédito (para tomadores e instituições financeiras), as garantias permitem atenuar os problemas de assimetria de informação entre o mutuário e concedente do crédito, sejam eles pessoas físicas ou jurídicas (Pombo; Molina; Ramírez, 2013).

Os sistemas de garantia de crédito existem por quase todos os países, variando sua fonte de recursos (públicos, privados ou mistos) e viés econômico (visando ao lucro ou não), conforme Pombo, Molina e Ramírez (2008). O registro dos primeiros sistemas parte da Europa, a partir das grandes guerras, numa perspectiva de cooperação para reconstrução, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ([OCDE], 2010, 2013), Pombo (2006) e Pombo, Molina e Ramírez (2008). A Figura 3 ilustra a distribuição desses sistemas de garantia dentre os continentes no início do Século XX.

D’ignazio e Menon (2020) afirmam que os sistemas de garantia são amplamente difundidos nas economias desenvolvidas e em desenvolvimento, como se vê na figura 3, e têm sido instrumentos eficazes para melhorar o acesso a ativos financeiros para atividades empresariais.



(Berkovitz, 1975; Llisterri; Levitsky, 1996; Kulfas, 2009, 2018; Banco Mundial, 2015, 2023; Menezes et al., 2023).

A experiência italiana dos confidi é destacada positivamente também pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2021) e por Zecchini e Ventura (2009), que afirmam, após exaustivo estudo econométrico, que as empresas usuárias dos serviços de garantia pagavam de 16 a 20% a menos de juros nos financiamentos e tinham a sua disposição quase 12% a mais de crédito que a média das empresas que tomavam crédito sem o apoio das garantidoras<sup>3</sup>. Columba, Gambacorta e Mistrulli (2010) afirmam ainda que essas taxas e prazos variam entre territórios diferentes dentro da própria Itália.

Ferrucci, Guida e Meliciani (2020) comprovaram que há correlação positiva entre empréstimos e sobrevivência para as empresas inovadoras, enquanto Caselli et al. (2019) apontam que há aumento do lucro das empresas associadas a essas garantias.

De outra ponta, Blasio et al. (2018) alertam para o aumento da inadimplência entre as empresas usuárias de garantias coletivas em empréstimos mais longos, em especial depois do segundo ano.

### 2.2.1 Conceito, natureza e nomenclaturas das garantidoras de crédito

O primeiro registro oficial das sociedades garantidoras surgiu em 1917, na França (Bercovitz, 1975; Llisterri; Levitsky, 1996; Pombo; Alvin, 2014; Pombo; Herrero, 2003; Pombo et al., 2020). Criadas em função das especializações dos artesãos (bem segmentadas), ao longo dos anos e pelo espraiamento internacional das práticas mutualistas de garantia, são vários os nomes, conceitos e práticas atribuídos às garantidoras, que carregam como sobrenome termos como recíproca, solidária, fiduciária e mútua, entre outros, a depender especialmente do idioma e do contexto social onde se estabeleceram (Pombo et al., 2007).

O Quadro 1 mostra, não exaustivamente, nomenclaturas e conceitos sobre as garantidoras. Existem muitos trabalhos científicos asiáticos recentes, mas em geral são escritos em língua inglesa e utilizam os termos citados a seguir.

Pombo et al. (2007) deixaram esclarecido que nem sempre a nomenclatura da sociedade ou do programa ou do fundo de garantia corresponde ao seu tipo jurídico ou societário, sendo necessário examinar características com mais profundidade.

---

<sup>3</sup> Vale destacar que os Confidi italianos são cooperativas de crédito.

**Quadro 1 - Nomes e definições para as sociedades de garantia de crédito em idioma alemão, espanhol, francês, inglês, italiano e português**

NOMENCLATURA NO IDIOMA ORIGINAL	DEFINIÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociedade de garantia de crédito; sociedade de garantia solidária (Brasil).</li> <li>- Sociedade de garantia mútua (países de língua portuguesa).</li> <li>- Sociedad de garantia recíproca; instituciones de garantías colaterales (países de língua espanhola).</li> <li>- Sociétés de garantie reciproque; sociétés de cautionnement mutuel (países de língua francesa).</li> <li>- Loan guarantee cooperative; loan guarantee institution; mutual guarantee company; mutual guarantee societies; mutual garante instiution; credit guarantee association; small firms loan guarantee; reciprocal guarantee societies (países de língua inglesa).</li> <li>- Consorzio di garanzia collettiva dei fidi; cooperativa di garanzia collettiva dei fidi; società cooperativa di garanzia collettiva dei fidi – Confidi; confidi minori. (Itália).</li> <li>- Bürgschaftsbank (Alemanha).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intermediários financeiros especialistas no tratamento das MPE, já que assessoram a respeito das diferentes fontes financeiras, diversificando o risco e canalizando as solicitações de crédito até as mais adequadas e convenientes entidades financeiras para o solicitante do aval (Berkovitz, 1975, tradução nossa).</li> <li>- Associações privadas que emprestam garantias complementares a seus associados, conforme exigência do sistema financeiro, e realizam avais técnicos e comerciais e assessoramento financeiro (geralmente os associados são micro, pequenas e médias empresas), podendo atuar em âmbito local ou regional (Llisterra et al., 2006; tradução nossa).</li> <li>- Sociedade de caráter privado, com atividade-fim de complementar as garantias exigidas (aval ou fiança) aos seus associados nas operações de crédito junto ao sistema financeiro. Pode também fornecer-lhes aval técnico (em processos de licitação), comercial (fornecedoras dos associados) e assessoria financeira (Castro, 2014).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sociedad de reafianzamiento/contragarantia (países de língua espanhola).</li> <li>- Sociedade de contragarantia (Brasil).</li> <li>- Counter guarantee schemes (países de língua inglesa).</li> <li>- Consorzio di garanzia collettiva dei fidi – Confidi; confidi maggiori. (Itália).</li> <li>- Bürgschaftsbank (Alemanha).</li> <li>- SME Guarantee Facility (SMEG – diversos países europeus).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresa/entidade que presta cobertura de garantias às instituições que operam no primeiro nível, para a sua atividade de concessão de garantias complementares às MPE. São empresas/instituições criadas por iniciativa pública ou privada, com o objetivo de apoiar o desenvolvimento do sistema/esquema de garantia, absorvendo uma parte do risco por ele garantido, multiplicando assim as suas possibilidades de atuação. (Pombo et al. 2007, tradução nossa).</li> <li>- Tem por objeto a concessão de contragarantia à sociedade de garantia solidária, pautada pelos princípios da boa fé, da solidariedade de interesses, da transferência equilibrada de riscos, da continuidade dos negócios e da solvência da sociedade de contragarantia. Deve ser constituída sob a forma de sociedade anônima (Conselho Monetário Nacional [CMN], 2020).</li> <li>- Sociedade pública ou privada cujo objetivo é dotar de liquidez, estabilidade e solvência um conjunto de SGC, por meio da padronização de processos, redução de custos e implementação de políticas públicas (Cersa, 2023, tradução nossa).</li> </ul>

Fonte: autoria própria (2023).

Sobre a natureza das SGC, De Gobbi et al. (2001, p.1-2, tradução nossa) bem ilustram a condição:

A principal característica das Sociedades de Garantia Mútua é a mutualidade, um princípio de solidariedade que une pequenos empresários, homens e mulheres, economicamente frágeis, e lhes permite trazer assistência recíproca graças às garantias constituídas pelos pagamentos dos vários membros, bem como dos órgãos públicos. [...] As Sociedades de Garantia Mútua são criadas diretamente pelas empresas, elas nascem onde as empresas estão localizadas. Não existe local melhor que outro; basta uma ligação estreita entre as empresas e os parceiros locais. A presença de bancos dispostos a colaborar é condição indispensável. O conhecimento da área, das suas características econômicas e sociais é essencial para o bom funcionamento da Sociedade de

Garantia Mútua. Em geral, as Sociedades de Garantia Mútua estão localizadas nas próprias sedes das associações profissionais das quais se originaram ou são sediadas em câmaras de comércio. Essa escolha é de suma importância, pois a utilização por uma empresa de diversos serviços em um mesmo local representa uma grande economia de tempo. Um único local aumenta a troca de informações entre os operadores da associação profissional e a Sociedade de Garantia Mútua.

A respeito da operacionalidade das SGC, Berkovitz (1975) já chamava atenção para a característica básica dessas organizações: a ponderação sobre a viabilidade das empresas associadas e usuárias da garantia (ou dos projetos por elas propostos) e a consideração dessa condição na análise de crédito. Essa é a grande diferença para a análise tradicional usada nas IF ou nos fundos de aval, que fazem mais foco na condição de pagamento atual/histórica do solicitante e nas garantias oferecidas. Outro ponto diferencial, percebido durante a análise documental, é o olhar mais aprofundado para a pessoa do empreendedor ou do sócio, para entender o seu comportamento de crédito e estilo de vida e como isso se alinha ao projeto proposto e às características da SGC e seu entorno. A essas condições diferenciadas sobre o território e o relacionamento entre diversos atores e suas histórias é creditado o sucesso e a perenidade dos mecanismos descentralizados de garantia mútua existentes em diversos países (Berkovitz, 1975; European Commission, 2006; AECM, 2023).

Outra característica das SGC é a livre adesão e a diversidade de apoios recebidos:

a) de organizações públicas, justificado pelo(a): a1) efeito multiplicador e valor agregado proporcionado à administração pública, em função do nível de alavancagem, o que permite elevado número de MPE atendidas e uma cifra ainda maior de créditos concedidos a partir de valor considerado pequeno; a2) efeito macroeconômico provocado na região, elevando a receita fiscal e criando postos de trabalho, o que reflete no Produto Interno Bruto (PIB) do território; a3) engajamento empresarial na solução de problemas comunitários e no desenvolvimento econômico e social da região; a4) formalização de empresas e o desenvolvimento local ou setorial (Sánchez & Gascón, 2013; Santos, 2013).

b) de organizações empresariais e seus associados, em função: b1) da melhoria do acesso ao crédito (menor tempo entre pedido, análise, contratação e liberação de recursos; maiores prazos e juros menores, possibilidade de “leilão” ante as IF); b2) do aumento do poder de barganha com relação à reciprocidade, geralmente solicitada pelas IF no momento da concessão do crédito; b3) da assessoria técnica na análise do projeto, o que pode evitar falhas técnicas que possam comprometê-lo; b4) da possibilidade de aumento da competitividade e crescimento da empresa em virtude do crédito “saudável”; b5) da integração a uma rede empresarial que pode lhe render capacitação e novos negócios; b6) do desenvolvimento do setor



e das empresas associadas participantes; b7) do aumento da cultura associativista, da cooperação mútua, de melhoria dos fatores de governança e de entrosamento entre as empresas na busca de soluções coletivas (Santos, 2013; España Exportación e Inversiones, 2017); relativo às questões culturais, Nisiyama e Nakamura (2018) advogam em favor da diversidade como fator positivo na governança.

c) de IF, em função: c1) da diminuição da assimetria de informações; c2) da agilidade na análise e formalização das operações; c3) da afetação positiva sobre provisionamentos contábeis, em função da qualidade da garantia; c4) do aumento da base de clientes; c5) da redução do risco moral, da fiscalização coletiva e da solidarização com a solução do problema, o que reduz a inadimplência; c6) da redução de perdas (Santos, 2013).

Quanto à composição societária, Llisterri e Levitsky (1996) apontam que as garantidoras, em diversos países do mundo, geralmente tomam uma das três formas a seguir:

- mutualista: a maioria dos associados e do capital provém de empresas privadas, com dotação de recursos privados e públicos;

- corporativa: constituída por instituições públicas, IF e organizações empresariais, que aportam capital, mas têm predominância de participação de entidades do setor público; e

- mista: híbrido entre mutualista e corporativa.

Cabe destacar característica de organizações que têm raízes no associativismo, como as garantidoras e cooperativas: a busca da ‘eficiência técnica’ do seu associado, conforme apontou Silva et al. (2017), o que as diferencia de outras instituições financeiras tradicionais. Isso está explícito, no caso das cooperativas, em um de seus princípios. Segundo a SGC Central (2023), uma das tarefas de todas as garantidoras associadas é capacitar os associados nos temas relacionados à gestão financeira.

Por fim dessa seção, cabe visitar os preceitos de De Gobbi et al. (2001), que afirmam existir vantagens para as garantidoras tomarem a forma jurídica de cooperativa, já que esse formato se alinha melhor à condição de mutualidade não só pela natureza, mas também pelos fatores práticos, pois:

- permite participação igualitária de todos os envolvidos, tendo os associados (homens e mulheres) os mesmos direitos e deveres, independentemente do valor contribuições pagas;

- é espaço onde cada sócio pode candidatar-se a funções e exercê-las dentro da organização;

- as autoridades públicas têm menos problemas em apoiar e prestar suporte a este tipo de sociedade;

- as vantagens fiscais são evidentes.

## 2.2.2 Garantia de crédito pública e mutualista: conceitos e práticas no Brasil

No Brasil, em perspectiva pública e ou mutualista, existem Fundos de Garantia e Sociedades Garantidoras de Crédito (SGC) e, recentemente foi criada outra figura, as Sociedades de Garantia Solidária (SGS), como elementos principais do proposto Sistema Nacional de Garantias, previsto no artigo 60A, da Lei Federal 123/2006 (atualizada), ainda não efetivamente e sistematicamente implementado como política pública, conforme prevê a lei que o cria (Casarotto Filho et al., 2020). A supracitada lei faz foco nas micro e pequenas empresas, que são quase a totalidade das empresas do país, conforme aponta o Sebrae (2020).

Os fundos de garantia podem atender a todos os tipos e tamanhos de empresa, a depender de seu objetivo (Cavinato, 2014). As SGC dedicam-se exclusivamente às MPE, MEI, profissionais liberais e pequenos produtores rurais, conforme o Sebrae (2013). E as recentes SGS também estão direcionadas ao mesmo público das SGC, conforme a Lei Complementar 169/2019 (Brasil, 2019).

Dentre os diversos fundos garantidores não mutualistas em operação no Brasil, mais voltados às MPE, destacam-se os elencados no Quadro 2.

**Quadro 2 - Principais fundos garantidores não mutualistas brasileiros**

(continua)

FUNDO	CARACTERÍSTICAS
Fundo de Aval para a Micro e Pequena Empresa (FAMPE)	Primeiro mecanismo de garantia de crédito específico para pequenos negócios, foi criado em 1995 por iniciativa do Sebrae. Na época, o aporte inicial do Sebrae foi de R\$25 milhões para chegar a R\$375 milhões em garantias (razão de 1 para 15). Em 2022, o FAMPE garantiu R\$4,3 bilhões em financiamentos.
Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade (FGPC)	Criado em 1997, com finalidade de prover garantia para o risco das operações de financiamento realizadas pelo BNDES e pela Agência Especial de Financiamento Industrial (FINAME); o Tesouro Nacional foi o aportador de recursos; o fundo é vinculado ao extinto Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e Serviços (MDIC) e é administrado pelo BNDES; já estão extintas novas operações desde 2009, somente trata das operações em andamento; foi substituído pelo Fundo de Garantia de Investimento (FGI).
Fundo de Garantia de Investimento (FGI)	Criado em 2009, tem natureza privada, patrimônio segregado e recursos próprios. Sua gestão está a cargo do BNDES. Sua finalidade é colaborar para a ampliação do acesso ao crédito para micro, pequenas e médias empresas, microempreendedores individuais e autônomos transportadores de carga, assumindo parte do risco de crédito em operações de financiamento. O FGI é conhecido como um dos melhores entre os fundos de garantia em operação, em função da abrangência de operações e transparência na gestão. Em 2020, sob garantia do FGI, foi criado o Programa Nacional de Apoio às Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Pronampe), em função da pandemia da Covid-19. Em 2022, o Pronampe financiou quase R\$37 bilhões, devendo encerrar novas contratações até o final de 2023.

(conclusão)

FUNDO	CARACTERÍSTICAS
Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger)	É vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego da época, gerido pelo Banco do Brasil e supervisionado pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Criado em 1999, o fundo tem por finalidade garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). Seus recursos são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). O Fundo ficou inoperante por diversos anos, em função do atingimento de níveis máximos de inadimplência (7% na média desde a sua existência).
Fundo de Garantia de Operações (FGO)	Criado em 2009, tem natureza privada, patrimônio próprio e separado do patrimônio dos seus cotistas. Foi constituído pelo Banco do Brasil, que também é o gestor. Os maiores cotistas são o Banco do Brasil, a União e a Caixa Econômica Federal. Também participam a Agência de Desenvolvimento do Estado do Rio, o Banco do Nordeste e a Agência de Desenvolvimento do Estado de São Paulo. O fundo é direcionado para financiamentos, das instituições financeiras cotistas, concedidos a micro, pequenas e médias empresas, microempreendedores individuais e autônomos transportadores rodoviários de carga, na aquisição de bens de capital inerentes à sua atividade. Em 2021, o Pronampe, inicialmente ligado ao FGI, também teve financiamentos garantidos pelo FGO.
	f) Fundo Garantidor de Exportação (FGE): criado em 1997 e operado na quase totalidade pelo BNDES, esse fundo é vinculado ao Ministério da Economia e tem como finalidade dar cobertura às garantias prestadas pelo governo brasileiro nas operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE). O SCE protege as exportações brasileiras de bens e serviços contra os riscos comerciais, políticos e outros que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas às operações de crédito de exportações. O SCE é lastreado com recursos públicos do FGE, de responsabilidade do Ministério da Economia e operado pela ABGF.
Fundo Garantidor de Exportação (FGE)	Criado em 1997 e operado na quase totalidade pelo BNDES, esse fundo é vinculado ao Ministério da Economia e tem como finalidade dar cobertura às garantias prestadas pelo governo brasileiro nas operações de Seguro de Crédito à Exportação (SCE). O SCE protege as exportações brasileiras de bens e serviços contra os riscos comerciais, políticos e outros que possam afetar as transações econômicas e financeiras vinculadas às operações de crédito de exportações. O SCE é lastreado com recursos públicos do FGE, de responsabilidade do Ministério da Economia e operado pela ABGF.
Fundo de Aval (FDA)	Operado pelo Desenvolve SP, banco pertencente ao governo do Estado de São Paulo, único aportador de recursos, o FDA foi criado em 1998 e tem por finalidade garantir o risco dos empréstimos e financiamentos concedidos para microempreendedores individuais, micro, pequenas e médias empresas do Estado de São Paulo, com faturamento anual bruto de até R\$ 16 milhões. O fundo pode ser utilizado em todos os produtos do setor privado operados com recursos próprios e de terceiros, em vigor, para captação no Desenvolve SP, garantindo até 100% do financiamento.

Fonte: adaptado de Abreu (2016), Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A ([ABGF], 2022) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social ([BNDES], 2022).

Dos fundos garantidores descritos no Quadro 2, importante ressaltar a forte ligação com recursos, e orçamento e gestão públicos. Apesar de não ser algo ruim em essência, essa relação os torna frágeis, haja vista os casos do Funproger e FGPC, sem contar a falta de novas iniciativas robustas, adaptadas ao longo do tempo em função das mudanças sociais.

Outra iniciativa de garantia, no Brasil, são as sociedades garantidoras de crédito (SGC) (Cavinato, 2014). Apesar de serem embrionárias no Brasil (quando comparadas a outros países

como Alemanha ou Japão, entre outros), seja em idade, unidades ou número de operações, elas vêm ganhando relevância no cenário de garantias de crédito, segundo o Sebrae (2023).

Conforme Cavinato (2014), o modelo de SGC foi introduzido no Brasil por iniciativa de empresários de Caxias do Sul, Estado do Rio Grande do Sul, após visita técnica à região de Vêneto, na Itália. Daí surgiu a primeira organização deste tipo no Brasil (ainda funcionando): a Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha (chamada na época de Garantiserra), um projeto piloto, em 2003, que teve o apoio técnico, financeiro e institucional do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), por meio de seu Fundo Multilateral de Investimento, do Sebrae Nacional, do Sebrae Rio Grande do Sul, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, das prefeituras municipais da Região da Serra Gaúcha, além de associações comerciais, sindicatos e várias outras entidades representativas de classe da região (Sebrae, 2013).

O fundo de risco local (FRL) da Garantiserra possuía aportes de recursos privados e públicos, conforme Cavinato (2014). Em razão desta característica, a sua governança também é mista, conforme estatuto da entidade registrado em 2019, que contava com onze membros participantes em seu Conselho de Administração, compostos por: um representante de entidade empresarial associada; um do Sebrae; um do Governo do Estado do Rio Grande do Sul; dois do conjunto de municípios que fazem parte da região de abrangência e que aportaram recursos no fundo; seis representantes das empresas associadas<sup>4</sup>. A partir de 2019, a Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha aumentou sua área de abrangência para todo o estado do Rio Grande Sul e passou a adotar o nome fantasia de ‘RS Garanti – Associação de Garantia de Crédito’ (Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha [RS Garanti], 2023).

Conforme dados do Banco Mundial (2020), as SGC brasileiras tinham 16 mil associados, até 2020, realizaram R\$ 883 milhões em operações de crédito (R\$ 622 milhões em garantias) e efetuaram 17 mil operações em 550 municípios.

#### 2.2.2.1 Funcionamento geral do mecanismo de garantia mútua no Brasil

As SGC existentes podem estar ligadas ao fundo de contragarantia da SGC Central, que funciona como resseguro ou contragarantia para cada um dos fundos de risco local (FRL) de cada uma das SGC associadas, conforme a SGC Central (2023). Esses FRL servem como

---

<sup>4</sup> A maioria dos representantes de empresas associadas, um marco de governança frente aos fundos tradicionais.



Os parceiros comerciais das garantidoras brasileiras, segundo a SGC Central (2023), são os bancos cooperativos, bancos de fomento e IF públicas e privadas. Os grandes bancos ainda não aceitam a carta de garantia das SGC como colateral em seus financiamentos.

No começo do ano de 2023, havia uma sociedade de contragarantia e 16 SGC funcionando em nove estados do Brasil (SGC Central, 2023), identificadas no Quadro 3.

Interessante notar que há tempo razoável entre a primeira iniciativa de SGC no Brasil e a segunda (oito anos), o que não ocorreu entre a segunda e a terceira e assim por diante, mostrando quase uma nova iniciativa por ano após 2011. Observando os escritos de Castro (2014a), isso se justifica no estímulo dado pelo Sebrae, em 2008, por meio de uma chamada pública de apoio a projetos desta natureza e a destinação de R\$ 30 milhões para aporte inicial nos fundos de risco locais (FRL). O intuito era promover de um amplo sistema de garantia de crédito no país, apoiando o surgimento de instituições com as mesmas características da pioneira Garantiserra. Como resultado da ação, foram apresentados 19 projetos, envolvendo 18 estados, 83 proponentes e 193 parceiros, sendo esta ação o embrião das SGC no Brasil, conforme Castro (2014a).

**Quadro 3 - Sociedades Garantidoras de Crédito no Brasil, respectivas cidades/estados da federação e anos de fundação (até dezembro de 2022<sup>5</sup>)**

(continua)

GARANTIDORA	CIDADE/ESTADO SEDE	ANO DE FUNDAÇÃO
Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha - GarantiSerra - RS Garanti	Caxias/RS	2003
Sociedade de Garantia de Crédito Noroeste do Paraná - Noroeste Garantias - Garanticoop Confiança	Maringá/PR	2011
Sociedade de Garantia de Crédito do Oeste do Paraná - GarantiOeste - Garanticoop Aliança	Toledo/PR	2011
Sociedade de Garantia de Crédito do Sudoeste do Paraná - GarantiSudoeste - Garanticoop Sudoeste	Francisco Beltrão/PR	2011
Associação de Garantia de Crédito do Leste de Minas Gerais - Garantia dos Vales	Governador Valadares/MG	2012
Associação de Garantia de Crédito do Alto Paranaíba - GarantiParanaíba-MG - Garanticoop Minas	Patos de Minas/MG	2012
Sociedade de Garantia de Crédito da Paraíba - SGC GarantiParaíba - Garanticoop Nordeste	Campina Grande/PB	2014
Sociedade de Garantia de Crédito do Centro Sul do Paraná - SGC Centro Sul Paraná - Garanticoop Centro Sul	Guarapuava/PR	2014
Sociedade de Garantia de Crédito do Norte do Paraná - GarantiNorte - Garanticoop Liderança	Londrina/PR	2014
Associação de Garantia de Créditos de Goiás – GarantiGoiás	Goiás/GO	2015

<sup>5</sup> Em 2023, as garantidoras ligadas à Central alteraram seus nomes, saindo do formato anterior que geralmente era composto a partir do termo “Sociedade Garantidora de Crédito + identificação da região” e adotaram o formato “Garanticoop + identificação da região ou identificação de valor”; o que já está atualizado no Quadro 3.

(conclusão)

GARANTIDORA	CIDADE/ESTADO SEDE	ANO DE FUNDAÇÃO
Sociedade Garantidora de Crédito Sul do Paraná - Garantisul-PR - Garanticoop Metropolitana	Curitiba/PR	2015
Sociedade de Garantia de Crédito do Oeste Catarinense - GaranteOeste-SC - Garanticoop Oeste	Chapecó/SC	2015
Associação de Garantia de Crédito Paulista – AGCP	Americana/SP	2016
Sociedade de Garantia de Crédito do Norte e Planalto Norte Catarinense - GaranteNorte-SC - Garanticoop União	São Bento do Sul/SC	2018
SGC Amazonia - Sociedade de Garantia de Crédito Amazônia - SGC Amazônia - Garanticoop Amazônia	Belém/PA	2019
Sociedade Garantidora de Crédito - Rondon Garante - Garanticoop Rondon	Porto Velho/RO	2021

Fonte: adaptado de SGC Central (2023).

Note-se as quatro das garantidoras hachuradas em cinza no Quadro 3. Elas **não** são filiadas à SGC Central, apesar de terem atuado na sua criação. Isso se explica porque, em outubro de 2020, foi criada a Associação Nacional das Garantidoras de Crédito (ANGAR), com sede em Governador Valadares/MG<sup>6</sup>, por iniciativa dessas garantidoras (Associação Nacional das Garantidoras de Crédito [ANGAR], 2023).

### 2.3 Cooperativismo

O cooperativismo tem seu marco inicial formal ocorrido no período da Revolução Industrial, na Inglaterra, Condado de Lancashire, cidade de Rochdale (hoje Manchester). Foi fundada em 21 de dezembro de 1844 a primeira sociedade cooperativa de consumo organizada, chamada Rochdale Equitable Pioners Society Limited, com 28 membros, conforme apontam Porto e Opuszka (2015).

Passados pouco mais de 10 anos da fundação, a pioneira cooperativa inglesa já tinha mais de 400 sócios e seu crescimento foi de mais 700%, conforme aponta Schneider (2003). Mas esse crescimento não foi tão simples, pois a instituição passou por dificuldades extremas; e não foi em vão, pois justamente essas barreiras enfrentadas durante a Revolução Industrial e frente ao avanço do capitalismo é que deram origem à base do que se conhece hoje como os princípios do cooperativismo (Namorado, 2013). Os sete princípios universais que regem a atividade são: 1) adesão livre e voluntária; 2) gestão democrática; 3) participação econômica;

<sup>6</sup> Até o encerramento da pesquisa não houve avanço consistente das atividades da associação em direção à criação de fundo de resseguro, segundo a Angar (2023).

4) autonomia e independência; 5) educação, formação e informação; 6) intercooperação; 7) interesse pela comunidade (Meinen; Port, 2014).

As grandezas que representam o segmento cooperativista permitem visualizar sua dimensão e importância econômica e social. Conforme a Aliança Cooperativa Internacional (2023), em 2022, existiam cerca de três milhões de cooperativas em 100 países, que congregavam 1 bilhão de pessoas cooperadas. Ou seja, quase 12% da população mundial é membro de alguma cooperativa (registre-se o percentual no Brasil, de pouco menos de 10% em 2022, conforme a OCB [2023]).

Já a história do cooperativismo no Brasil, data do final do século XIX, conforme Pinho e Palhares (2010). Em Minas Gerais, na cidade de Ouro Preto, em 1889, surgiu a Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto, a primeira cooperativa registrada formalmente no Brasil. Coincidentemente, assim como em Rochdale, a primeira cooperativa brasileira também tinha como objetivo principal o consumo dos seus cooperados. Na sequência, a iniciativa espalhou-se para Pernambuco, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, além de se expandir no próprio Estado de Minas Gerais (Brasil, 2006; Porto; Opuszka, 2015).

Uma das iniciativas de cooperação mais antigas do Brasil e ainda em funcionamento é a Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis, hoje Cooperativa Sicredi Pioneira, em Nova Petrópolis/RS. A entidade foi fundada em 1902, por iniciativa de imigrante suíço, o padre jesuíta Theodor Amst, conforme o Ministério da Agricultura (Brasil, 2006). No início dos anos 1900, surgiram mais cooperativas agropecuárias, idealizadas por produtores rurais e imigrantes, especialmente os de origem alemã e italiana. Eles trouxeram na bagagem cultural, assim como o padre Amst, o trabalho associativo e a experiência de atividades familiares comunitárias, que os motivaram a se organizar em cooperativas. O Ministério da Agricultura (Brasil, 2006) ainda destaca que a cultura da cooperação, no Brasil, é observada desde os primórdios da colonização portuguesa, na catequização dos índios e na reorganização das suas atividades produtivas.

Decorridos mais de um século do gene brasileiro do cooperativismo, o panorama e o arcabouço legal estão desenvolvidos e implementados. A legislação, lastreada pela Lei 5.764/71 e derivadas, reconheceu a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) como representante maior do setor em todo o Brasil. Conforme a Organização das Cooperativas Brasileiras ([OCB] 2023), hoje, o Sistema OCB é composto pela(o):

a) Confederação Nacional das Cooperativas (CNCoop), com função sindical de grau máximo entre as cooperativas, formado pelas federações estaduais;



b) Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), para promoção do cooperativismo junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e representação do movimento dentro e fora do Brasil;

c) Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop), focado no desenvolvimento das pessoas e dos negócios para fortalecer o cooperativismo, por meio da oferta de cursos de capacitação (formação profissional, educação cooperativista, gestão e liderança cooperativa, entre outros).

Em 2022, eram 4.693 cooperativas registradas junto à OCB, sendo que 2.465 têm mais de 20 anos de atuação; eram cerca de 20 milhões de cooperados e quase 500 mil empregados, dos quais metade é do sexo feminino. A distribuição das cooperativas brasileiras nos ramos do cooperativismo, segundo o Anuário do Cooperativismo Brasileiro de 2023 (OCB, 2023), é a seguinte:

a) agropecuário: reúne e organiza produtores rurais para fortalecer o seu poder de escala e a sua atuação no mercado. As cooperativas deste ramo também exercem um papel fundamental na assistência técnica, industrialização e comercialização de toda a produção dos cooperados. As atividades agropecuárias, extrativistas, agroindustriais, aquícolas ou pesqueira são as mais frequentes neste ramo. Em 2022, eram 1.185 cooperativas neste ramo, com mais de um milhão cooperados e geraram 249 mil empregos diretos. Este ramo cooperativo entregou, em 2021, mais de R\$ 19 bilhões em tributos e salários, sem falar nos programas de responsabilidade social e engajamento com as suas comunidades.

b) consumo: reúne tradicionalmente as cooperativas destinadas à compra em comum de produtos e/ou serviços para seus cooperados como, por exemplo, os supermercados e as farmácias cooperativas. Na última alteração dos ramos no Brasil passaram a fazer parte do ramo consumo as cooperativas formadas por pais para a contratação de serviços educacionais e aquelas de consumo de serviços turísticos. O intuito é somar o poder de compra de todos, reduzindo custos e oferecendo melhor atendimento aos cooperados. Em 2022, eram 235 cooperativas, com mais de dois milhões de cooperados, gerando 14 mil empregos diretos. O ramo entregou mais de R\$ 800 milhões em impostos e salários pagos em 2021.

c) crédito: com atuação nas áreas urbana e rural, reúne cooperativas destinadas à prestação de serviços financeiros aos cooperados, podendo disponibilizar todos os instrumentos e soluções existentes no mercado financeiro. Oferece condições mais adequadas à realidade financeira dos cooperados, com destaque para o papel estratégico na inclusão e educação financeira de milhões de pessoas em todo o país. Em 2022, o ramo somou 728 cooperativas, com quase de 15 milhões de cooperados, gerando 99 mil empregos diretos. Em 2021, o

cooperativismo de crédito possuía quase a mesma quantidade de unidades de atendimento que o Banco do Brasil e a Caixa Federal juntos, com 7.976 postos, que movimentaram mais de 6% das operações de crédito no Sistema Financeiro Nacional. Pode parecer pouco, mas vem crescendo a cada ano, com muito espaço ainda para aumentar a representatividade.

d) Infraestrutura: agrupa as cooperativas que prestam de serviços essenciais como: distribuição de energia, saneamento, telecomunicações, construção civil, irrigação e habitação. As cooperativas deste ramo são de extrema relevância para seus cooperados e para o desenvolvimento das regiões onde estão presentes. As organizações desse ramo somaram 284 unidades em 2022, com quase 1,3 milhões de cooperados. Em 2021 o cooperativismo de infraestrutura gerou sete mil empregos e mais de R\$ 1 bilhão em tributos e salários.

e) saúde: o cooperativismo de saúde do Brasil é o maior do mundo; e serve de referência para os países que desejam avançar no segmento. As cooperativas do ramo reúnem profissionais da área e seus usuários, tendo como objetivo prover ou adquirir serviços de promoção e cuidado da saúde humana. As cooperativas de pessoas que se unem para criar planos de saúde cooperativos, além das profissões classificadas como “atividades de atenção à saúde humana” integram o ramo. As organizações desse ramo eram 720 unidades, em 2022, com mais de 253 mil cooperados, gerando 135 mil empregos e mais de R\$ 6 bilhões em tributos e salários.

f) trabalho e produção de bens e serviços: este ramo engloba as cooperativas de prestação de serviços especializados a terceiros ou à produção de bens, como as de materiais recicláveis ou a prática de artesanato. Neste ramo, os cooperados também são os trabalhadores, restando unificado o capital (posse dos bens de produção) e a mão de obra. É mais ampla a atuação dos cooperados que noutros ramos. Com a alteração dos ramos nos últimos anos, a categoria ‘trabalho’ passou a englobar também cooperativas sociais, minerais, as que são formadas por professores e ainda parte das que atuam na área de turismo e lazer. Eram 655 cooperativas, em 2022, que reuniram 182 mil cooperados, gerando 12 mil empregos; em 2021 foram quase R\$ 765 milhões em tributos e salários.

g) transporte: este ramo aglomera cooperativas de prestação de serviços de transporte de cargas ou de passageiros, em que os próprios cooperados possuem a posse ou propriedade do veículo. Elas nasceram como opção de organização, profissionalização e liberdade para pequenos e médios transportadores. O cooperativismo de transporte oferece melhores condições para que os cooperados exerçam sua profissão com mais competitividade e oportunidades. Atualmente, o ramo também engloba cooperativas que se dedicam ao transporte turístico, oferecendo os serviços de *transfers* e passeios de bugue, por exemplo. Em 2021, o

trabalho desses cooperados somou R\$ 839 milhões em tributos sobre as vendas e despesas com pessoal. Eram 886 cooperativas, formadas por 96 mil cooperados, que geraram quase seis mil empregos em 2022.

### 2.3.1 Cooperativismo de crédito

Especificamente no ramo de crédito, Alves e Soares (2006) apontam que economias mais maduras já utilizam o cooperativismo, há muito tempo, como mecanismo indutor de setores econômicos estratégicos. Os principais exemplos são encontrados na Europa, especialmente na Alemanha, tida como um dos berços da evolução do cooperativismo, na Bélgica, na Espanha, na França, na Holanda e em Portugal. Também há destaque para as experiências americana, canadense e japonesa como casos de sucesso.

O relatório anual da European Association of Co-Operative Banks (2021), com sede na Bélgica (Bruxelas), mostra que é importante o papel dos bancos cooperativos naquele continente, por atingirem 21,9% do mercado de depósitos em 2020. No mundo, o sistema de crédito cooperativista respondia por quase 10% do mercado financeiro mundial em 2021 (Aliança Cooperativa Internacional [ICA], 2022). Na Alemanha, o papel dos bancos locais e das cooperativas de crédito é abrangente e toma quase metade do mercado, conforme Biasin (2016), que afirma que o cooperativismo de crédito é modelo consolidado de gestão das economias dos populares, não necessitando de reafirmação e já é alvo de milhares de estudos científicos ao redor do mundo.

No Brasil, em dezembro de 2022, 799<sup>7</sup> cooperativas de crédito singulares estavam registradas junto ao Banco Central do Brasil (BCB, 2023), com 9.122 postos de atendimento, que cobrem 55% das cidades brasileiras (3.080 municípios), onde atendem os 15,6 milhões de cooperados (pessoas físicas e jurídicas), sendo que as regiões Sul e Sudeste são as que concentram maior quantidade de cooperativas desse ramo, enquanto norte e centro-oeste são as que mais cresceram percentualmente em número de cooperados.

Em 2022, segundo o BCB (2023), 6,2% dos brasileiros estavam associados a alguma cooperativa de crédito, sendo que a região sul é a que mais concentra cooperados (21,5% do total) e o nordeste é o que menos tem representatividade, com 1,2% da população associada. Dentre os cooperados, quase 55% se declaram do sexo masculino e a faixa etária mais numerosa é a de 30 a 39 anos (aproximadamente 23% dos associados). O Sistema Nacional de Crédito

---

<sup>7</sup> Dado do BCB divergente do cadastro da OCB.

Cooperativo (SNCC) administrava quase R\$590 bilhões em ativos, em 2022 (BCB, 2023), e concentrou 5% dos depósitos bancários totais e 6,5% da carteira de crédito do Sistema Financeiro Nacional.

Na visualização histórica desses números, em 2016, eles eram R\$174 bilhões, 5,1% e 2,7%, respectivamente, segundo o BCB (2021). O *market share* do SNCC na carteira de crédito às MPE aumentou de 9,1%, em 2018, para 15,3%, em 2022 (BCB, 2023).

Essa crescente representação no cenário do Sistema Financeiro Nacional levou o Banco Central do Brasil (BCB) a instituir pesquisas com o objetivo de contribuir na melhoria do desempenho da gestão das cooperativas de crédito. Para isso, entre outras iniciativas, o BCB criou, em 2006, o Grupo de Trabalho Governança em Cooperativas de Crédito, que possuía representantes de vários setores do BCB, da esfera pública e privada, nacionais e internacionais (BCB, 2008). A aplicação de preceitos consagrados das teorias de governança corporativa ao segmento cooperativista de crédito no Brasil consolida-se por meio dos resultados alcançados no âmbito do Projeto Estratégico do Banco Central do Brasil: Governança Cooperativa: diretrizes e mecanismos para o fortalecimento da governança em cooperativas de crédito, desenvolvido entre 2006 e 2009, que estão refletidos no capítulo IV da Resolução nº 3.859, de 27 de maio 2010.

Esses avanços vêm trazendo ganhos observáveis para o cooperativismo e, conseqüentemente, para o Sistema Financeiro Nacional (SFN), proporcionados pelo aumento da eficiência, maior e melhor distribuição dos recursos financeiros no sistema e, ainda, pela inclusão financeira e educação cooperativa dos associados (BCB, 2021).

Cabe destacar a atenção das cooperativas de crédito às MPE na fala do então presidente do Banco Central do Brasil, Roberto Campos Neto:

Em dezembro de 2020, o crédito concedido às micro e pequenas empresas pelas cooperativas correspondia a 60% da sua carteira de crédito na modalidade pessoas jurídicas, bem superior ao concedido pelo restante do SFN [**Sistema Financeiro Nacional**], que é de 15% (Campos Neto, 2021, grifo nosso).

Pelas evidências recém-mostradas, vê-se que o tema cooperativismo de crédito já é alvo de regulação do BCB e está na pauta de trabalho dos órgãos reguladores do Sistema Financeiro Nacional. Entretanto, em toda a normatização criada pelo CMN e/ou BCB para as cooperativas de crédito, são raros os apontamentos sobre garantia mutualista de crédito nas cooperativas, parecendo que isso não está na lei.

## 2.4 Os bens comuns e sua gestão

Os bens comuns, também chamados de *commons* ou de recursos de uso comum (RUC) são uma classe de bens escassos, conforme Ostrom (1990), que está relacionada a duas principais características encontradas neles:

- Subtrabilidade: significa que a retirada não programada de recursos do sistema, por poucos usuários, afeta a quantidade disponível para os demais.

- Dificuldade de exclusão ou limitação de acesso: significa que é complexo ou difícil não permitir o acesso aos bens comuns para qualquer possível usuário.

Em conceito mais tradicional, Ostrom (1990, p. 30, tradução nossa) afirma que um sistema de bens comuns é um “sistema de recursos naturais ou artificiais suficientemente grande, que torne difícil (mas não impossível) a exclusão de potenciais beneficiários da obtenção de benefícios a partir do seu uso”<sup>8</sup>

Outros entendimentos importantes para a correta apropriação da teoria dos bens comuns são os seguintes:

- governança no contexto dos comuns: é a condição ou capacidade que algumas comunidades possuem para a auto-organização com o fito de gerir um bem comum, inclusive em diferentes e/ou contínuos espaços e tempos, evitando a escassez desse bem, ou seja, assegurando-lhe a sua sustentabilidade (McGinnins, 2011).

- a questão da escassez: em longo prazo, todos os bens comuns são escassos se geridos de maneira inadequada. Isto quer dizer que, se a taxa de recomposição daquele bem não for igual ou superior à taxa de retirada, ele vai acabar ou não será suficiente para que todos os usuários dele se beneficiem sustentavelmente e em longo prazo. Justamente essa é tragédia dos comuns explicada e defendida por Hardin (1968), que afirmava que a única saída para os bens de natureza comum era o controle estatal ou privado e que a comunidade de usuários, em longo prazo, apresentaria indivíduo(s) que colocaria(m) seu interesse particular na frente dos interesses comunitários e isso levaria à extinção do bem ou ao colapso do sistema<sup>9</sup>. Para Ostrom (1990), o sucesso na gestão do bem comum era alcançado quando a taxa média de retirada não

<sup>8</sup> Tradução livre de “*natural or made-man resource system that sufficiently large as to make costly [but not impossible] to exclude potential beneficiaries from obtaining benefits from use*”.

<sup>9</sup> Como exemplo, usado tanto por Ostrom (1990) quanto por Hardin (1968), é apresentado o caso das pastagens comunitárias existentes em diversos locais do mundo: se um proprietário colocar mais animais do que está acordado entre os usuários (conforme a regra), faltará pastagem para outro animal de outro pastor. Se mais de um ou todos os pastores usuários da mesma área fizeram igualmente, certamente o sistema não consegue recuperar-se em tempo do próximo pastoreio; assim como, se não forem respeitados os prazos de recuperação dos recursos, o sistema também entrará em colapso.

excedia a taxa média de reposição de um recurso renovável, caracterizando seu manejo sustentável; porém havia mais uma condição: o uso igualitário entre os beneficiários. Ostrom (1990) também advoga em favor da capacidade dos usuários de contrariarem a racionalidade dominante (benefício próprio ante o benefício comum), a partir da existência de determinadas condições na comunidade.

- o *free rider*: Ostrom (1990) explica que esse é o usuário de bens comuns que os utiliza além de sua cota, ou seja, aquele que quebra as regras. É possível dizer que esse usuário não está disposto a pagar pelos custos do bem comum (no exemplo de Hardin, seria a retirada do seu rebanho no prazo adequado e acordado ou mesmo o respeito à limitação da quantidade de animais). Entretanto, a própria Ostrom (1990) não se conforma sobre ser o *free rider* (ou este tipo de racionalidade) um dos grandes problemas dos bens comuns. E esse é um dos motivos declarados por ela para aprofundar as pesquisas nas comunidades que utilizavam bens comuns com sucesso há séculos. Ela se deparou com *free riders* nesses sistemas também, mas encontrou muitas outras características que ainda assim garantiram a manutenção adequada do bem comum em longo prazo, o que permitiu sua exploração sustentável.

Numa perspectiva mais filosófica, Dardot e Laval (2014) apontam que o comum é aquilo que não é privado e direcionam longo debate sobre a emergência dos comuns em oposição à propriedade privada, o grande meio de perversão das instituições da contemporaneidade. Em não sendo privado, o bem e suas relações não devem ser ‘geridos’ por poucos e devem beneficiar a muitos com equidade. Os autores fazem proposições deliberadamente colocadas como incompatíveis com o quadro da realidade existente: sugerem desenhar uma nova configuração política, na qual muitos atores possam se encontrar, sendo o comum uma espécie de questionamento radical das instituições centrais da sociedade contemporânea.

Além de Dardot e Laval (2014), outros autores como Federici (2014a) e Linebaugh (2007) apontam que é preciso ter cuidado com a apropriação e adaptação do conceito dos comuns aos interesses do mercado. A própria “nobelização” de Elinor Ostrom pode ter esse significado, segundo Federici (2014, p.149), numa tentativa de criar uma “tendência funcional ao mercado”, o que não invalida seu trabalho, mas é sinal para atenção ao tema e à práxis. Neste ponto não se pode deixar de citar Santos (2019), quando trata da habilidade das ‘epistemologias do norte’ para apropriar, transformar e aplicar conceitos diferentes do original, às vezes, aparentemente, travestidos de verdade.

Ainda na abordagem dos bens comuns e suas características, Polanyi (2000) traz contribuição ímpar, quando aponta que a racionalidade original não é a de mercado, como pregam as ‘epistemologias do norte’.

Rendueles e Subirats (2016) resumem a atuação de Ostrom, afirmando que ela conseguiu construir um sistema representativo das regras institucionais e um excelente meio de análise, que demonstram como é possível construir relações que geram mais incentivos à cooperação entre os atores do que à competição entre eles, não necessariamente contrariando ou defendendo a lógica de mercado, apresentando cientificamente a capacidade humana de autogestão.

Hinkelammert (1988) traz uma visão ontológica mais alinhada ao sentido das proposições de Ostrom (1990), apontando a inexistência de um modelo completo ou perfeito que se materialize como tal, pois as sociedades são complexas e essa característica significa imperfeição do ponto de vista de planejamento e execução. O modelo de abordagem de Ostrom prevê essa imperfeição e está preparado para lidar com ela, pois não busca encontrar regras rígidas que pudessem garantir a boa gestão dos comuns, pois procurou entender as regularidades institucionais de forma mais ampla e mais adaptada à realidade (Ostrom, 1990).

#### 2.4.1 Princípios de boa governança de Ostrom

Durante suas pesquisas, Ostrom e demais estudiosos, com quem ela compartilhava os trabalhos, encontraram bem mais do que os *free riders* e os efeitos negativos de sua atuação.

A fim de tornar públicos esses achados, Ostrom (1990) e sua equipe publicaram os princípios de boa governança (*design principles*), que representam as condições encontradas em maior ou menor grau em todas as comunidades gestoras de bens comuns que o fazem ou fizeram com sucesso por muito tempo. São em número de oito, elencados no Quadro 4.

O que a pesquisa empírica de Ostrom demonstra é que as instituições que têm suas práticas alinhadas ao que se aponta nos princípios apresentariam significativo aumento da possibilidade de sucesso na gestão dos recursos (Poteete; Ostrom; Janssen, 2011).

Cox, Arnold e Tomás (2010), em visão mais profunda, afirmam que os princípios são uma orientação a respeito das condições para a construção e manutenção da confiança e da reciprocidade, sendo essas uma das bases de sustentação da ação coletiva, capazes ainda de evitar a deterioração do modelo de gestão de bens comuns. Em sentido mais amplo e noutro contexto, Polanyi (2000) já afirmava a potência da confiança e da reciprocidade.

**Quadro 4 - Princípios de boa governança de Elinor Ostrom**

PRINCÍPIO	DESCRIÇÃO
Fronteiras claramente definidas	Indivíduos ou grupos de indivíduos que têm direito de utilizar bens comuns devem ser claramente identificados, assim como os limites ou o tamanho do sistema de recursos comuns.
Coerência (congruência) entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais	As regras de apropriação que restringem tempo, local, tecnologia e/ou quantidades de unidades de recursos devem ser relacionadas às condições locais e às regras de provisão que requerem trabalho, material e/ou dinheiro; ou seja, os custos e benefícios, para o uso do bem comum, devem ser equilibrados.
Arranjos ou mecanismos de decisão coletiva	A maioria dos indivíduos afetados pelas regras operacionais pode participar na modificação dessas normas operacionais.
Monitoramento	Os monitores, que auditam ativamente as condições dos bens utilizados e o comportamento dos usuários, prestam contas aos apropriadores ou são os próprios apropriadores (um fiscaliza o outro).
Sanções graduais	Usuários que violam as regras operacionais provavelmente serão julgados (dependendo da seriedade e do contexto da ofensa) por outros usuários, por funcionários responsáveis perante esses usuários, ou por ambos, podendo receber sanções, geralmente de maneira gradual.
Mecanismos de resolução de conflitos	Os usuários e/ou seus representantes/funcionários têm acesso rápido e de baixo custo a sistemas para resolver conflitos entre usuários ou entre usuários e representantes/funcionários.
Reconhecimento mínimo de direitos de organização	O direito dos usuários de criar suas próprias instituições e suas regras não é contestado por autoridades (governamentais ou não) externas.
Alinhamento e articulação intersetorial na gestão	Este princípio está mais direcionado a experiências com bens comuns que são parte de sistemas maiores, que proporcionam conexões interinstitucionais: as funções de apropriação, provisão, monitoramento, aplicação, resolução de conflitos e governança são organizadas em várias camadas de empresas aninhadas ou em diversos níveis (como se fossem subgrupos grandes de usuários).

**Fonte: Ostrom (1990).**

Para Weins et al. (2021, p. 3), “Ostrom (1990) mostra que tais princípios não são condições estáticas e, portanto, é possível implementar processos de inovação capazes de garantir um comportamento cooperativo na ação coletiva”.

#### 2.4.2 Estrutura para análise e desenvolvimento institucional (IAD framework)

Além da publicação de *design principles*, Ostrom (1990) apresentou modelo para análise do processo institucional em organizações que lidam com bens comuns e são geridas coletivamente. É o *Institutional Analysis and Development Framework* (em tradução livre: estrutura para análise e desenvolvimento institucional) ou simplesmente IAD framework. Para Ostrom (2005), as instituições são normas formais e informais, que se materializam em regras e concepções compartilhadas, que delineiam o comportamento e as escolhas individuais e sociais, as quais são elaboradas, aplicadas, modificadas e controladas coletivamente.

Em conceito mais amplo, North (1991) afirma que:



as instituições são restrições criadas pelo homem, que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, as instituições foram concebidas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza nas trocas. (p. 97, tradução nossa).

Para McGuinnis (2020), as instituições funcionam como restrições e/ou oportunidades que moldam os processos de escolhas individuais e coletivas, moldando também as consequências dessas escolhas para si e para os outros. As instituições não podem ser totalmente compreendidas se analisadas isoladamente das configurações institucionais em que estão inseridas.

O framework de Ostrom (1990; 2005) é utilizado em variadas aplicações: desde contextos ligados ao meio ambiente, como em Barton et al. (2017), Horndeski e Koontz (2020) e Weins et al. (2021), até na análise de políticas públicas e institucionais, como em Schlager e Villamayor-Tomas (2023). Já existem propostas e testes de modelos computacionais que simulam a aplicação do IAD framework, como visto em Montes, Osman e Sierra (2022). Isso demonstra a versatilidade da estrutura de pesquisa de Ostrom, que certamente é boa referência para o trabalho em tela.

#### 2.4.2.1 A racionalidade por trás do framework

Para entender melhor a proposição da autora, é importante, antes, compreender o modelo de racionalidade em que está baseada a proposta, o que se reforça a seguir.

Olson (1965) e Hardin (1968), entre outros, foram influenciadores do trabalho de Ostrom nos estudos do dilema da ação coletiva, que trata de escolhas ou decisões em favor do coletivo, em detrimento do particular, mesmo que isso pareça desfavorável ao particular. Os dois autores eram pessimistas quanto à possibilidade de auto-organização das comunidades e à superação do dilema da ação coletiva.

Hardin (1968) afirmava que só há possibilidade de combater a extinção dos bens comuns se eles forem geridos de forma privada ou pública, descartando a gestão coletiva.

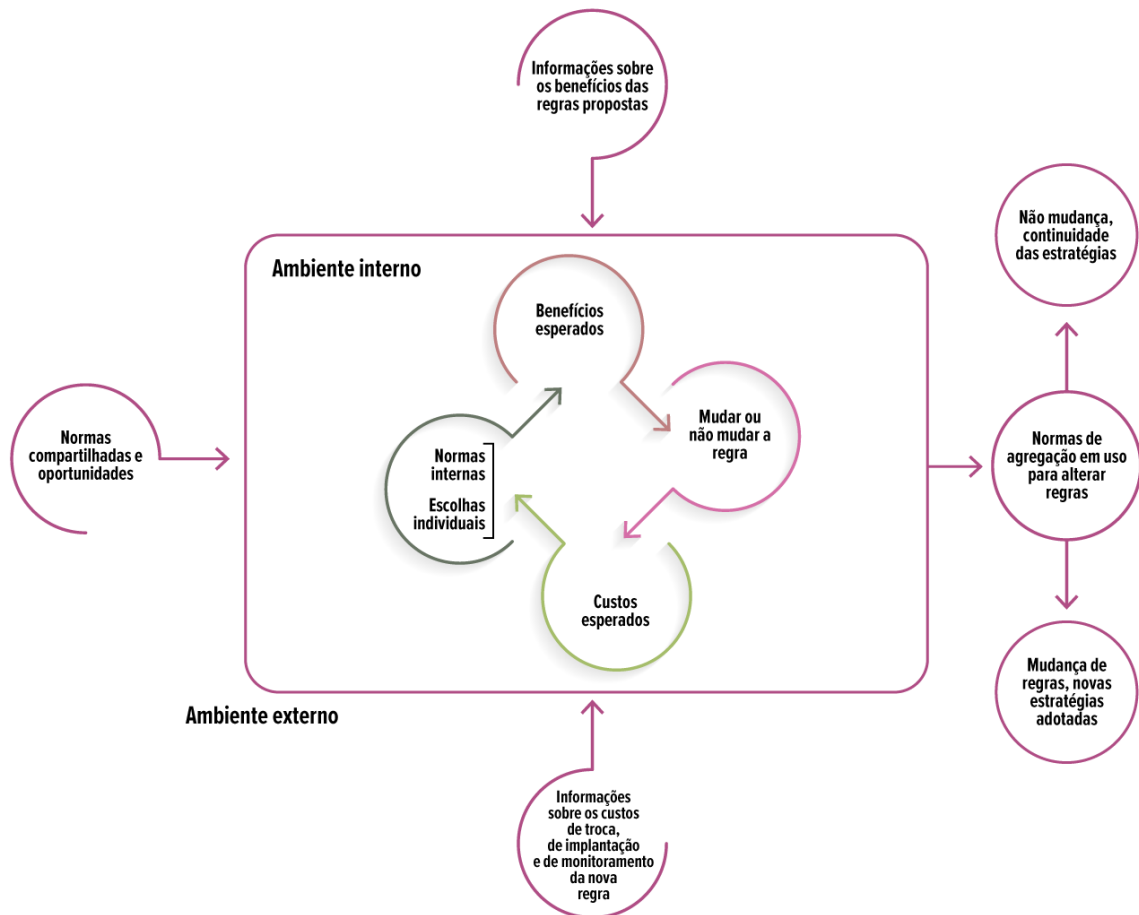
Olson (1965) advogava pela existência de um patrocinador ou liderança forte para evitar extinção do bem comum, descrendo da gestão coletiva.

A equipe de Ostrom analisou centenas de casos em que ocorria a preservação do bem comum pela ação coletiva, inclusive em longo prazo, contrapondo a Hardin (1968) e Olson (1965) cientificamente, comprovando que é possível a autogestão ser bem-sucedida. Nesses

casos, ela encontrou situações ou condições semelhantes, ao que Ostrom (1990; 2005) chamou de princípios de *design* ou princípios de boa governança.

Ostrom (1990) partia do pressuposto de que sempre são duas as possibilidades de escolha coletiva, a partir das escolhas individuais, no processo de mudança institucional ou mudança de uma regra: alterá-la ou mantê-la! Ela aponta as variáveis que mais influenciariam essa escolha, conforme mostra a Figura 5, classificando-as primariamente como internas e externas.

Figura 5 - Variáveis que afetam a escolha ou a mudança institucional para Ostrom.



Fonte: Ostrom (1990, p.193, tradução nossa).

As variáveis internas seriam benefícios e custos esperados, internalização das normas e as questões ou escolhas individuais (o que Ostrom, em inglês, chama de *discount rates* e carrega também o conceito de *homo economicus*, de Stuart Mill [2020], motivado exclusivamente por razões utilitaristas, preocupado em obter o máximo de lucro com o mínimo de esforço).

Nesse modelo de análise racional, espera-se que as pessoas tomem decisões que as conduzam para situações em que os benefícios sejam maiores que os custos. Percebe-se que

Ostrom enfrenta o dilema da ação coletiva de frente, não negando o individualismo inerente ao ser humano, mas não lhe dá o papel de protagonista na personalidade humana. Isto combina com as ideias de Serva, Caitano, Santos e Siqueira (2015), Fernandes e Ponchirolli (2011) e Fernandes (2008), quando abordam a existência de diversas racionalidades na vida organizacional.

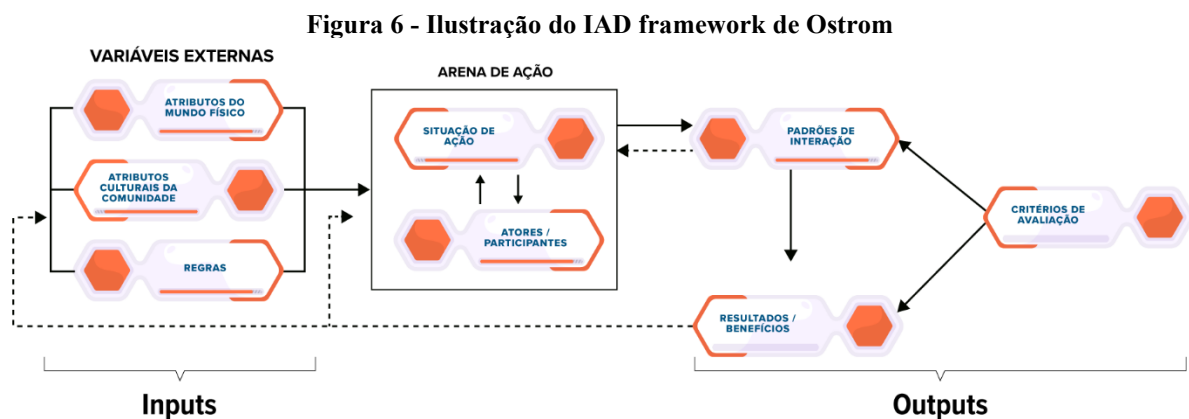
É neste ponto que Ostrom apresenta a principal diferenciação de Olson e Hardin, abordando a racionalidade das pessoas que participam da gestão de bens comuns, considerando, na análise, elementos como a informação, geralmente limitada, a capacidade cognitiva e o contexto em que estão os bens comuns e seus usuários (Poteete; Jansen; Ostrom, 2010). Para a escolha ser acertada, o tomador de decisão deve conhecer mais informações sobre as condições que podem afetar a decisão ou quais podem ser as suas consequências.

A pesquisa de Ostrom (1990) comprovou que a atuação de alguns grupos pode ser mais benéfica à sociedade (e à economia) do que a intervenção estatal ou privada.

Ainda na figura 5, Ostrom (1990) aponta as variáveis externas, que são: normas compartilhadas e oportunidades; e informações a respeito dos benefícios e custos de troca. Elas também afetam a decisão de um indivíduo de apoiar ou não uma mudança nas regras vigentes.

#### 2.4.2.2 Interpretando o framework de Ostrom

A partir desse raciocínio ou modelo de racionalidade, Ostrom (1990, 2005) propõe o IAD framework (*Institutional Analysis and Development Framework*), visto na Figura 6.



Fonte: adaptado de Ostrom (2005, p. 15, tradução nossa).

Ele serve de ponto de partida para o estabelecimento de estudos sobre análise e mudança institucional baseados no modelo da Escola de Indiana ou do *Ostrom Workshop* (*The Center in Political Theory and Policy Analysis*), na Universidade de Indiana, onde o casal Vincent e Elinor Ostrom desenvolveram a maior parte de suas pesquisas (Ostrom, 1990).

Na Figura 6, os *inputs* (variáveis externas) representam a própria situação atual, numa perspectiva mais conservadora, que influencia externamente a decisão (ou a ação) e carrega todos os aspectos do ambiente físico e social (incluindo-se as questões culturais, ambientais e institucionais), que fazem o contexto para as situações de ação (McGinnis, 2011). Nos atributos da comunidade estão contidos temas importantes para a eficiência da gestão coletiva, como a reputação, a confiança e a (homo)heterogeneidade dos membros etc. Para Sampaio (2004), em se tratando de modelos gerenciais, é nesses atributos que reside a qualidade do capital social, que vai fortalecer a reciprocidade.

Nos *inputs* também estão as regras em uso ou instituições. Ostrom (2005) buscava entender como elas eram estabelecidas e alteradas, quem realizava tais criações ou mudanças e quais compensações podem ser atribuídas a essas pessoas que criam, cumprem e modificam regras para a gestão dos bens comuns. Polski e Ostrom (1999) afirmam que as regras de escolha coletiva definem quem é o operador das normas e quem é elegível para participar de atividades que afetam o nível operacional na tomada de decisões cotidianas. As regras também podem confundir o pesquisador, pois também têm a capacidade de se adaptar ou se aplicar a cada ator e a cada momento, podendo gerar muitas conexões e possibilidades, geralmente relacionadas às características da ação (possível, permitida, proibida ou obrigatória, segundo Ostrom [2005]) e o que acontece se o que está prescrito na norma não ocorrer (punições, por exemplo).

Os atributos do mundo físico são as características de exclusão ou subtração mais ou menos acentuadas dos recursos manejados em comunidade (Ostrom, 2005): quem pode acessar e o quanto pode retirar de recurso do sistema.

Já os *outputs* são, para Ostrom (2005), como os resultados das interações ocorridas na arena de ação, que foram afetados pelos *inputs* (*outputs* têm efeito de feedback, influenciando reciprocamente os *inputs* e a própria arena de ação, podendo estabelecer novos padrões decorrentes das interações). McGinnis (2011) aponta que esse aprendizado adaptativo também pode gerar alterações nas situações de ação, por mudar as percepções de ganhos ou perdas. Já Marques do Nascimento, Fernandes, Capelari, Teixeira & Grin (2021) destacam que os resultados são avaliados com base nos critérios de eficiência econômica, equidade, transparência, conformidade com os valores locais e de sustentabilidade.

A eficiência ou viabilidade econômica guarda relação entre os benefícios gerados e recursos alocados. No caso do IAD, busca-se perceber as mudanças de comportamento entre os atores em interação, bem como os resultados institucionais gerados no processo (Ostrom, 2010). A equidade diz respeito à distribuição igualitária do bem comum ou de seus benefícios proporcionalmente ao trabalho realizado para alcançá-lo e cuidá-lo (McGinnis, 2011). O

critério de transparência quer avaliar se atores informam adequadamente os resultados, sendo que isso pode aumentar a colaboração dentro do arranjo e as trocas de informações (McGinnis, 2011). Já a conformidade com valores locais busca visualizar, nos resultados da ação coletiva, a manutenção, reprodução e reforço da cultura local, que se dá pelo uso dos ritos e costumes locais nas interações. O critério da sustentabilidade sugere que a avaliação dos resultados presuma a manutenção ou o incremento dos bens comuns ambientais ou artificiais por meio da cooperação entre os atores (Ostrom, 2010; McGinnis, 2011).

Ostrom (2005, p. 32, tradução nossa) destaca e define a arena de ação como o espaço “em que dois ou mais indivíduos são confrontados com ações que possuem potencial para produzir algum tipo de resultado”. É aí que se encontram e agem diversos atores, motivados por questões individuais ou organizacionais, trocando bens e serviços, coletando informações, percebendo padrões de interação e seus resultados. Digredindo à filosofia, pode-se dizer que é na arena de ação que se dá o *dasein* de Heidegger (2005) e o *commoning* de Bollier (2014), quase uma formação ontológica da gestão dos bens comuns.

Para Kiser & Ostrom (1987), qualquer situação de ação pode ser vista a partir de sete elementos ou grupos: a variedade de posições que os participantes da situação podem ocupar, o número de participantes em cada posição, a gama de ações alcançáveis, a variedade de resultados potenciais abertos a cada posição, vínculos entre as ações e resultados potenciais e custos ou benefícios atribuídos a ações e resultados.

A contextualização desses elementos na situação de ação (com no mínimo duas pessoas) demonstra a complexidade da análise, com grande número de variáveis, sendo que se multiplica quando mais atores participam (Ostrom, 2010). A partir da análise das ações e prováveis benefícios/custos, observa-se variáveis isoladas, como risco e incerteza ou poder e influência.

Kiser & Ostrom (1987) sugerem que se visualize uma situação de ação, do ponto de vista de cada ator, como um jogo de blocos de montar, onde cada um dos sete elementos é uma peça a ser unida com as outras, sendo que pode haver peças repetidas.

#### 2.4.3 A evolução das pesquisas de Ostrom e outros pesquisadores sobre os comuns

Apesar do IAD framework receber críticas e sugestões de aprimoramento (Bardhan; Ray, 2008; Cox; Arnold; Tomás, 2010; Madison; Frichmann; Strandburg, 2010), resta claro que ele é uma das importantes referências teóricas para assuntos sobre governança de recursos

comuns (McGinnis; Walker, 2010). Pode-se dizer que as críticas, somadas às inúmeras experiências por meio do modelo, fortalecem-no e legitimam-no, permitindo que ele seja utilizado para campos adjacentes aos mais tradicionais (bens naturais), destacando o caráter multidimensionalista do framework.

Isso explica o motivo de, até os anos 90, geralmente as pesquisas terem se dedicado a estudar sistemas de bens comuns naturais, como rios, lagos, pastagens, mares, entre muitos outros, e, com o passar do tempo, a aplicação do IAD framework e dos princípios de *design* ter se estendido a outros campos de estudo e variados tipos de bens comuns, conforme Ostrom (2010). Essa ampliação do conceito de bem comum, principalmente em direção aos bens artificiais, foi defendida por Bollier (2014), que ainda destaca o *commoning* (fazer em conjunto) como característica essencial do bem comum, não bastando que ele seja apenas de uso ou propriedade coletiva, mas que esse coletivo efetivamente o gerencie, visando à perenidade.

Passados alguns anos do andamento das pesquisas, sua divulgação e uso de sua metodologia em nível mundial, Ostrom e equipe alteraram a nomenclatura dos princípios, nominando-os boas práticas de governança (Ostrom, 2011; Thiel; Blomquist; Garrick, 2019). Essa alteração tem relação com o entendimento de que essas condições são emergentes da prática e geralmente não são planejadas em estágio inicial.

### **3 METODOLOGIA DA PESQUISA**

Esta parte do estudo detalha os métodos de abordagem e os procedimentos e técnicas utilizadas na pesquisa.

#### **3.1 Características da pesquisa**

A pesquisa constitui estudo original, por meio do qual é possível avançar no tema crédito para MPE, especificamente nas ‘sociedades de garantia de crédito’, com foco na governança dessas organizações, mas com contribuições em outras áreas, inclusive operacionais.

Para o alcance dos objetivos, lançou-se mão dos métodos de pesquisa aplicada, qualitativa, exploratória e descritiva, conforme já explanado no item 1.8.

Vale lembrar que a pesquisa foi planejada contando com atividades em campo, baseada em Novaes, Farbiarz e Couto (2022), mas que praticamente todas foram inviabilizadas pelos efeitos da pandemia da Covid-19, que mudou a rotina do mundo nos anos de 2020 e 2021.

Como efeito, o plano metodológico previsto no início da pesquisa foi refeito, sem prejuízos ao resultado alcançado, superando o desafio imposto pela situação incontornável naquele momento.

#### **3.2 Concepção dos atributos para governança das sociedades brasileiras de garantia de crédito e de contragarantia**

O planejamento e o desenvolvimento desta pesquisa não seguem um modelo puro ou estanque. Mas são bastante influenciados pelas ideias de autores como Simon (1996) e Romme e Damen (2007) e pela proposição de investigação em ciências sociais apresentada por Quivy e Campenhoudt (2005). Os últimos endereçam a fase inicial pela exploração do tema e o apontamento de um problema ou problemática, sucedidos pela construção de um modelo de análise, a crítica das informações coletadas e as formulações de conclusões a respeito delas. Já os primeiros tratam do uso de artefatos nas organizações para o alcance de determinado fim, aqui numa perspectiva mais relacionada à abordagem científica da dedução para, depois, induzir.

Para se conceber mudanças num modelo de governança, são diversos os caminhos. Casagrande e Lavarda (2015) apontam que é preciso considerar duas questões centrais e interconectadas:

- 1) existe/como é o modelo atual?
- 2) como deveria ser o modelo futuro?

Por sua vez, tais questões requerem o estudo e a escolha de perspectivas teóricas e conceituais de governança, como pano de fundo da discussão. Partindo-se da questão da racionalidade, já apontada no subcapítulo 1.8, para este estudo, as perspectivas teóricas e conceituais sobre governança das SGC foram inspiradas em várias fontes, especialmente em:

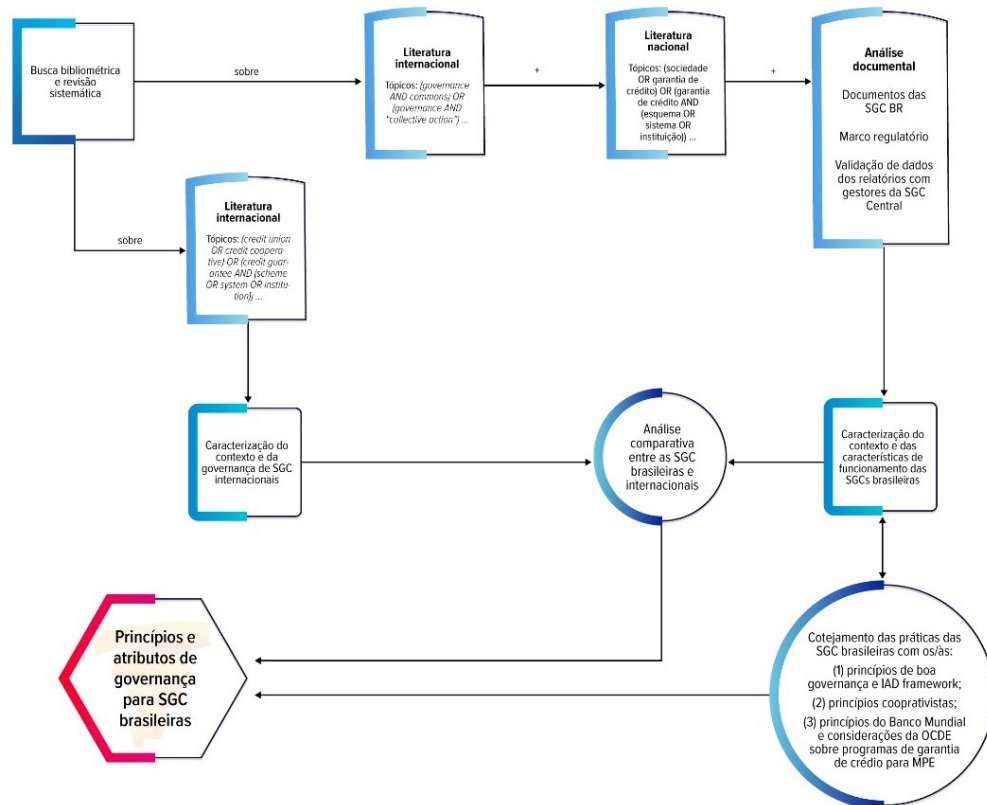
- princípios de boa governança de Ostrom (1990);
- princípios cooperativistas da Aliança Cooperativa Internacional (2021; 2023) e OCB (2021a);
- princípios do Banco Mundial (2015, 2020, 2023) para esquemas públicos de garantia de créditos para MPE;
- considerações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2010, 2013, 2020) sobre programas de garantia de crédito;
- considerações de Schneider (2003; 2012a; 2012b), Thenório Filho (2002), Casarotto Filho e Usuy (2009), Casarotto Filho et al (2020), Casagrande e Lavarda (2015), Pombo (2006) e Pinho e Palhares (2004; 2010), entre outros, a respeito de cooperativismo, esquemas de garantia de crédito e governança corporativa e cooperativa.

As fontes de dados contemplaram: a literatura nacional e internacional relacionada à garantia de crédito; o marco regulatório nacional; o panorama internacional de garantia de crédito; os dados dos relatórios de atividades das SGC a validação dessas informações com gestores da SGC Central.

Na busca de sistematizar o fluxo das principais atividades de pesquisa, construiu-se o roteiro metodológico do estudo, ilustrado na Figura 7.



**Figura 7 - Roteiro metodológico da pesquisa**



Fonte: autoria própria (2023).

Na sequência está a explicação pormenorizada das etapas de coleta e tratamento dos dados apontados na Figura 7.

### 3.3 Coleta e análise de dados

Quanto à técnica de coleta de dados, esta pesquisa se utiliza da:

a) pesquisa bibliográfica: segundo Marconi e Lakatos (2021) este tipo de método envolve fontes secundárias, ricos materiais já tratados por outros pesquisadores; justamente o que se fez quando foram reunidos estudos em âmbito nacional e internacional nos assuntos garantia de crédito, acesso ao crédito, cooperativismo (de crédito) e bens comuns, entre outros, mostrando uma espécie de corpus estático sobre os assuntos-foco. Foi realizada a busca de artigos científicos mais atualizados, que representassem a parte mais dinâmica da pesquisa sobre o assunto em tela e permitisse cruzar essas informações com outras coletadas, na busca de levantar possíveis respostas ao problema, na perspectiva apontada por Page et al. (2021), quando aborda a revisão sistemática. Para o levantamento, os critérios de seleção, em primeiro momento, foram bastante amplos, não excluindo materiais por idade e fazendo foco em artigos, revisões e eventos e conferências, lembrando que a maioria dos artigos científicos é escrita em

inglês. Foram escolhidas as bases de dados Web of Science (WOS), Scopus e Dimensions por serem abrangentes, possuírem trabalhos de alto impacto e representativas no campo da gestão. Os termos de busca, em três idiomas, as bases bibliográficas consultadas e o número de documentos obtidos são apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1 - Termos de pesquisa e número de documentos encontrados nas bases Web of Science Core Collection (WOS), Scopus e Dimensions (até agosto de 2021)**

TERMOS DE BUSCA	BASES BIBLIOGRÁFICAS		
	WOS	SCOPUS	DIMENSIONS
"credit guarantee"	237	318	260
"credit guarantee scheme"	46	77	65
"credit guarantee society"	0	0	0
"credit guarantee system"	42	13	22
"collateral security"	14	26	53
"sistema de garantia de crédito"	0	1	0
"sociedade de garantia de crédito"	0	0	0
"garantidoras de crédito"	0	0	0
"garantia de crédito"	0	1	4
"garantia solidária"	0	0	0
"fundo de aval"	0	0	2
"fundo garantidor"	1	1	9
"esquema de garantía recíproca"	0	0	0
"fondo de garantía recíproca"	0	0	0
"fondos de aval para las micro y pequeñas empresas"	0	0	0
"sistema de garantía recíproca"	0	0	0
"sociedad de garantía recíproca"	0	3	4
"sistemas de garantía"	0	4	51
"fondos de garantía"	0	0	0
"garantía solidaria"	0	0	0

Fonte: autoria própria (2021).

Foram encontrados 831 elementos diferentes na pesquisa, sendo 660 artigos científicos, 141 *conference papers*, seis revisões de texto e 24 documentos sem classificação. Artigos apontados como do Brasil somente são uma dezena e, desses, apenas um trata do tema das garantidoras de crédito; os demais tratam de temas adjacentes, geralmente de acesso ao crédito e características e desempenho de carteiras de crédito de instituições financeiras, entre outros. Como poucos resultados específicos do Brasil foram encontrados nas bases de dados, foi ampliada a procura. A ferramenta usada foi o Google Search (incluído o Google Scholar), com os mesmos termos em português da Tabela 1. Encontraram-se centenas de links encontrados pelo buscador, que não é uma plataforma dada como científica. Por isso, foram visualizados todos, mas poucos

materiais de pesquisa eram aplicados especificamente ao tema de garantia de crédito mútuo ou assuntos próximos. O resultado consta no Quadro 5<sup>10</sup>.

**Quadro 5 - Publicações brasileiras encontradas no buscador do Google para os termos em português da Tabela 1, por tipo de produção e origem**

TIPO DE PRODUÇÃO	INSTITUIÇÃO DE ORIGEM	REFERÊNCIA
Capítulo de livro	Sebrae	Feltrin; Ferreira, 2013
Capítulo de livro	Sebrae	Nitsch; Kramer, 2013
Livro	Sebrae	Santos, 2013
Livro	Sebrae	Castro, 2014
Capítulo de Livro	Sebrae	Cavinato, 2014
Artigo	UEPG	Abreu; Zottes 2018
Dissertação	UFF	Abreu, 2006
Dissertação	UFSC	Casagrande, 2001
Dissertação	UFSC	Mello, 2002
Dissertação	UFSC	Baumgartner, 2004
Artigo	UFSC	Zica; Martins, 2008
Artigo	UFSC	Casarotto Filho, Minuzzi; Santos, 2009
Artigo	UFSC	Casarotto Filho; Usuy, 2009
Artigo	UFSC	Casarotto Filho; Amato Neto, 2006, 2013
Dissertação	UFSC	Schmidt, 2017
Artigo	UFSC	Casarotto Filho et al., 2020
Dissertação	Unioeste	Plec, 2010
Dissertação	UTFPR	Ribas, 2020
Dissertação	UTFPR	Souza, 2021

**Fonte: autoria própria (2021).**

Foram oito dissertações de mestrado, três capítulos de livros, dois livros e seis artigos. Na leitura dos materiais, percebeu-se que os livros e capítulos estão bem relacionados com o Sebrae, grande patrocinador das SGC no Brasil. Já os artigos e dissertações estão em torno da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial do programa de Pós-graduação em Engenharia da Produção, com a participação do professor Nelson Casarotto Filho. Também foram encontradas diversas publicações (não listadas pela grande variedade) de entidades como a OCDE, Banco Mundial, Red Ibero Americana de Garantias (Regar), Associação Latino-Americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento (Alide), European Association of Guarantee Institutions (AECM) e outras envolvidas com o tema garantia. Geralmente a publicação dessas organizações versava sobre dados econômicos da atuação de seus membros e o papel deles na economia dos seus países. Apesar de esse aporte de conteúdo empírico, a

<sup>10</sup> Excluídos dois artigos do autor desta pesquisa, pois os conteúdos daqueles artigos estão intrinsecamente dentro da tese.

produção científica sobre os bens comuns e cooperativismo é extensa e consolidada, não carecendo de seleção acurada.

b) pesquisa documental: para Gil (2022), relatórios e outros documentos gerenciais, legais, pessoais e contábeis servem de excelente fonte primária de informações e permitem a extração de dados sobre o fenômeno, exatamente como se fez com as informações gerenciais das SGC brasileiras, no intuito de descrever e comparar suas grandezas monetárias e de atividade. Também foi verificada a legislação brasileira a respeito das cooperativas e garantidoras de crédito, para auxiliar na criação e subsidiar a avaliação da adequação legal de proposições ou atributos.

b1) encontros de validação dos relatórios recebidos da SGC Central: algumas vezes as conferências de dados encontravam resultados diferentes dos contidos em relatório (por exemplo, valores totais de um período discrepantes da soma das partes; ou valores unitários de cartas de garantia com valores muito discrepantes da média). Por isso, estabeleceu-se essa etapa, para apontar as dúvidas à gestão da SGC Central, que examinava a situação dando pronta resposta na maioria das vezes. Destaca-se que isso não significou o uso de técnica de entrevista, mas, além de esclarecer a dúvida, auxiliou, mesmo que informalmente, a formação de percepção do pesquisador sobre algumas situações e, como alguns encontros foram presenciais, também se observou pessoalmente (ao acaso) o trabalho de parte da equipe da SGC Central e da Garanticoop Metropolitana.

Reunida toda essa informação, as técnicas de análise dos dados aplicadas se dividem em:

a) triangulação de fontes: foi usada para obter o máximo de amplitude no estudo, observando aspectos teóricos, práticos e comportamentais para explicar e compreender as SGC e seu contexto, bem como aponta Triviños (1987), no conceito sobre a técnica. Em especial ela foi usada para a revisão da literatura. Como as fontes específicas vindas de bases científicas eram poucas, apelou-se para as referências bibliográficas dessas próprias obras, como Ridley (2008) orienta sobre pesquisas bibliográficas, no intuito de verificar de onde vinham tais informações. Assim ficaram reforçados os conteúdos empíricos usados no contexto da tese.

b) estatística descritiva: foram utilizadas informações coletadas nas SGC, na tentativa de compará-las em porte e desempenho, guardadas as características de cada região, exatamente como Marconi e Lakatos (2021) apontam na representação da forma como os dados se espalham num conjunto de categorias. Desta técnica surgiram tabelas, figuras e quadros que ajudaram a compreender melhor as características do fenômeno e comparar as unidades de SGC umas com

as outras, em prol da aprendizagem coletiva e na busca da discussão sobre uma classificação primária.

c) compilação da legislação: as normas sobre cooperativismo de crédito ou sociedade de garantia de crédito no Brasil, desde aspectos histórico-normativos, foram analisadas e compiladas numa figura, aos moldes do que Mezzaroba (2023) orienta, e foram destacadas em texto as normativas principais, ressaltando as características e trechos que podem influenciar no atingimento do objetivo deste trabalho.

Para facilitar o entendimento da aplicação dos métodos de pesquisa a cada objetivo específico do trabalho, foi criado o Quadro 6.

**Quadro 6 - Objetivos específicos, métodos de pesquisa e indicação do capítulo de aplicação.**

OBJETIVO ESPECÍFICO	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO	SUBCAPÍTULO APLICADO
a) Propor critérios para classificação das SGC brasileiras.	Quantitativo e qualitativo; exploratório, descritivo; pesquisa bibliográfica e documental; triangulação de fontes; estatística descritiva, elaboração de tabelas e ilustrações; validação de dados	<a href="#">4.2</a> Critérios para a classificação das SGC brasileiras
b) Analisar as regras formais, no Brasil, para funcionamento das cooperativas de [...].	Qualitativo; exploratório, descritivo; pesquisa documental; compilação de normas; triangulação de fontes; elaboração de ilustrações	<a href="#">4.3</a> Regras para funcionamento das cooperativas de crédito e das SGC de primeiro e segundo graus no Brasil
c) Examinar o funcionamento da governança [...].	Qualitativo; exploratório, descritivo; pesquisa bibliográfica e documental; triangulação de fontes; elaboração de ilustrações	<a href="#">4.4</a> A política nacional do cooperativismo, o sistema nacional de crédito cooperativo e as diretrizes do BCB para governança em cooperativas de crédito no contexto das garantidoras de crédito
d) Indicar referências para modelo de governança corporativa das SGC brasileiras, que [...]	Qualitativo e quantitativo; exploratório, descritivo; pesquisa bibliográfica e documental; revisão sistemática; triangulação de fontes; elaboração de ilustrações	<a href="#">4.5</a> Governança corporativa em garantidoras de países referência para garantia mutualista de crédito
e) Contextualizar os princípios de design e aplicar o IAD [...].	Qualitativo; exploratório; pesquisa bibliográfica e documental; triangulação de fontes; elaboração de tabelas e ilustrações	<a href="#">4.6</a> A prática de Ostrom aplicada às SGC brasileiras

**Fonte: autoria própria (2023).**

Funcionalmente, o Quadro 6, não só favorece o entendimento de quais métodos foram utilizados para o alcance de cada objetivo, mas também estabelece uma visão geral do entrelaçamento entre esses métodos e técnicas, complementando com a visualização operacional de como os procedimentos metodológicos sustentam o alinhamento teórico utilizado.

## 4 RESULTADOS

Neste capítulo estão apresentadas as atividades que diretamente respondem aos objetivos específicos e geral. Entretanto, para melhor entendimento das proposições, antes é fundamental que se apresente mais detalhes do contexto e do funcionamento dessas garantidoras ligadas à Central. Por isso está colocado o próximo subcapítulo. As fontes das informações são os relatórios recebidos da SGC Central e o que se pode observar nas visitas presenciais feitas às garantidoras no final de 2022.

### 4.1 Detalhes do funcionamento das SGC filiadas à central<sup>11</sup>

No Brasil, os clientes das SGC (MEI, MPE e pequenos produtores rurais) pagam para usar os serviços, sendo que algumas SGC cobram taxa de associação (em média R\$150,00 até 2022) e todas cobram a taxa da carta de garantia (TCG), que é um percentual do valor das parcelas a serem pagas às instituições financeiras (SGC Central, 2023). Por exemplo, as SGC ligadas à Central cobravam, em 2022, de 0,16 a 0,25% do valor de cada parcela (SGC Central, 2023) de seus associados com garantias ativas.

O recebimento dessas taxas é que viabiliza o custeio da operação das SGC, que também podem receber auxílio de outros stakeholders para despesas administrativas e ou formação de fundos de risco (FRL), sendo que as associações comerciais (ACE) também colaboram, fornecendo mão de obra, instalações, equipamentos e capital, por entenderem que o fundo garantidor é importante para seus associados e sua região (SGC Central, 2019).

Os parceiros comerciais das garantidoras brasileiras, segundo a SGC Central (2023), são os bancos cooperativos, bancos de fomento e instituições financeiras (IF) públicas e privadas. Os grandes bancos, até o final de 2022, não aceitavam a carta de garantia das SGC como colateral em seus financiamentos.

Pela observação dos relatórios de cada SGC, pode-se afirmar que sua atuação está bastante atrelada à dinâmica das IF parceiras e das ACE que as instituíram, visto o modo de abordagem aos clientes, que ocorre, segundo a SGC Central (2019), de três maneiras:

- a) ativamente, usando seus colaboradores para a venda do serviço (agentes de crédito);

---

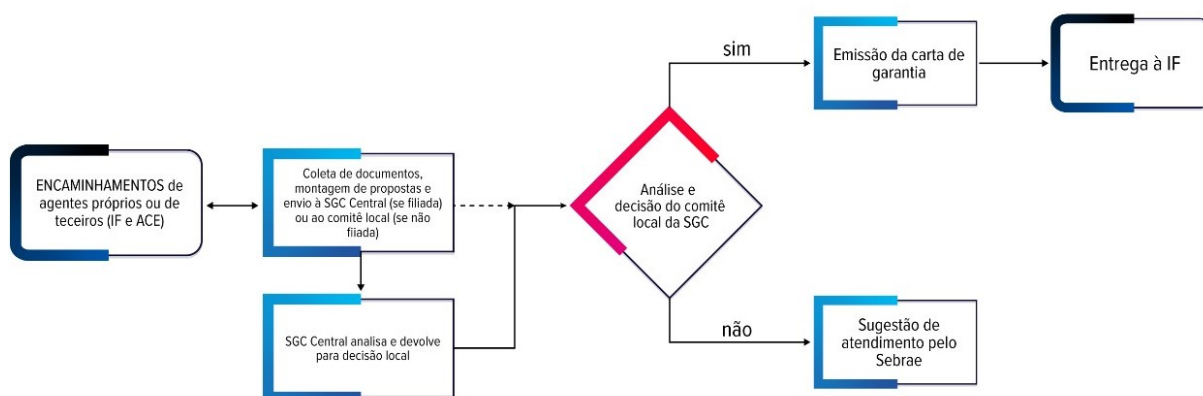
<sup>11</sup> Em alguns processos também se descreve a atuação das SGC não filiadas à Central, pois elas têm *modus operandi* semelhante ao das filiadas. A fonte das informações foi a SGC Central.

b) passivamente, por meio das ACE: várias delas mantêm agentes de crédito em seus quadros, que vendem o serviço da SGC como benefício para o associado; é importante perceber a capilaridade nos territórios de cada ACE, que é remunerada por esta ação (parte do que a garantidora cobra como TCG fica com a ACE);

c) passivamente, por meio das IF e outros conveniados: se o cliente desse parceiro necessita de garantias extras para a concessão do financiamento, o serviço da garantidora é oferecido pelo agente da própria IF e/ou do conveniado; isto cria uma espécie de produto adicional para o cliente do parceiro, o que também proporciona capilaridade e regionalismo, dada a quantidade de agências das cooperativas de crédito e de outros agentes. A IF parceira não é remunerada diretamente pela venda do serviço da garantidora, já que é a própria IF quem concede o financiamento, serviço pelo qual cobra juros e outras taxas.

A Figura 8 ilustra o processo de trabalho da SGC supradescrito e já mostra a sequência das atividades.

**Figura 8 - Processo de busca/oferta e análise para garantia de crédito nas SGC**



**Fonte: autoria própria (2023), baseado em SGC Central (2020, 2021, 2022, 2023).**

As propostas se originam dos agentes próprios ou terceiros, que trazem documentos e as necessidades do cliente para a montagem de proposta (análise preliminar), que pode seguir por dois caminhos:

a) SGC filiada à Central: a proposta é enviada para a Central, que faz a primeira análise documental e de crédito da proponente; essa proposta é devolvida à SGC de origem, carregada das informações da verificação preliminar e da análise da SGC Central, para atuação do comitê local de análise de crédito, que aprova ou não a garantia em instância final. Em caso positivo, é emitida a carta de garantia (com validade de 30 dias). Se o pedido for negado, o processo é encaminhado ao Sebrae para atendimento à empresa.

b) SGC não filiada: a proposta segue direto para a atuação do comitê local de análise de crédito, para decisão. Em caso positivo, é emitida a carta de garantia (validade de 30 dias). Se o pedido for negado, é informado o Sebrae.

Se ocorrer inadimplência do cliente por 30 dias ou mais, a IF cobrará da SGC a ‘honra’ (pagamento) referente a todo o valor garantido, que deverá ser paga pela SGC emitente da carta de garantia, conforme o convênio entre a SGC e a IF, onde estão previstas as condições de pagamento, prazos, percentuais e percentuais máximos garantidos. Por exemplo: a MPE pagou cinco de 10 parcelas e inadimpliu por 30 dias; o financiamento de R\$100.000 contava com o colateral de 80% da SGC, que terá de pagar R\$30.000 para a IF, o que completará os 80% garantidos (50% a empresa pagou e o restante a SGC pagará). Depois da operação de ‘honra’, a SGC cobrará os R\$30.000 honrados da empresa devedora para recompor seu FRL.

As garantidoras brasileiras operam com margem de segurança de 7% no uso dos FRL ([essa margem é chamada internacionalmente de *stop loss*], Banco Mundial, 2020; SGC Central, 2019). Toda a vez que o valor total das ‘honras’ atinge 7% do valor total do FRL, a garantidora não pode realizar novas operações lastreadas naquele FRL. Retornando valores honrados ao FRL que reestabeleçam o teto de 7%, este recupera sua vitalidade, permitindo novas operações (SGC Central).

#### 4.1.1 Relacionamento da SGC Central com as filiadas

A ‘Central’ é uma espécie de “segundo piso” ou contragarantia das organizações singulares, se comparadas as SGC ao sistema cooperativista de crédito ou às Sociedades de Garantia Solidária previstas no Decreto 10.780/2021.

A SGC Central é buscada por livre adesão das SGC ‘singulares’, que aderem a um conjunto de normas, tarefas e custos. As filiadas seguem as orientações da Central para procedimentos de análise de crédito, contabilidade, prestação de contas e transparência, entre outros (governança). Busca-se padronização e garantia de cumprimento de normas, existindo ainda a auditoria das SGC ‘singulares’ pela Central (tal qual ocorre no sistema cooperativista).

A adesão à Central traz custos financeiros (custos de governança). Mas a SGC Central consegue viabilizar serviços, como consulta de crédito, cobrança e sistemas de informação etc., a preços menores que os obtidos pelas SGC individualmente, trazendo também vantagens financeiras.



Outro benefício é a confiabilidade gerada entre os associados e demais stakeholders, que veem as suas SGC sob fiscalização e com acesso a resseguro nas operações. Desta forma, há percepção de maior qualidade na garantia de uma SGC filiada à Central do que na garantia de uma não filiada. As operações de filiadadas também contam com tripla análise de crédito: da Central, do comitê local e da IF.

Pelo observado nos relatórios, em especial ao longo dos três anos da amostra, a existência recente (desde 2019) da SGC Central alavancou a padronização de processos e a otimização de recursos do sistema como um todo, através da oferta centralizada de serviços. Também elevou a reputação do sistema garantidor, o que está atestado, segundo a SGC Central (2021) pelo depósito de recursos públicos aos FRL, exemplificado pelo aporte do governo do Estado do Paraná (R\$10 milhões no fundo de risco da SGC Central), da Prefeitura Municipal de Curitiba (R\$10 milhões na Garanticoop Metropolitana) e outras municipalidades.

#### **4.2 Critérios para a classificação das SGC brasileiras**

Para esta tarefa, serviram de referência as obras de Pombo et al. (2007, 2013, 2020), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2020) e do Banco Mundial (2015; 2023). São trabalhos robustos, extensos, continuados e colecionam quantidade expressiva de experiências. Estão mais ligados aos aspectos econômicos, o que é compreensível pela natureza das entidades patrocinadoras desses estudos (OCDE e Banco Mundial).

Os documentos e relatórios quantitativos (de 2020 a 2022) referentes às atividades das SGC (de 2020 a 2022), fornecidos pela SGC Central, foram base para as análises e discussões sobre o possíveis atributos e indicadores.

Mas antes de partir para a análise, é importante que se verifique o conceito dos termos atributo e indicador, para que se possa bem planejar o seu uso.

Conforme Meadows (1988 *apud* Paula, 2021), os indicadores são parte do dia a dia das pessoas e se manifestam por meio de medidas e símbolos, que podem resultar em medidas quantitativas e qualitativas para caracterizar produtos, serviços, eventos e outras situações para acompanhar determinada situação ou compará-la com outra. Quiroga (2009 *apud* Trelha, 2021) afirma que indicadores podem ser compreendidos como estatísticas selecionadas, dada a sua capacidade de mostrar ou descrever um fenômeno, mas adverte que nem toda a estatística pode ser um indicador, pois ele deve carregar algum sentido e ser parte de algo maior.

Gaertner (2020) aponta os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como um bom exemplo para o conceito de indicador, apesar das críticas recebidas pelo programa, apontando para um conjunto de objetivos, metas e meios de medir o desempenho das atividades implementadas. O uso de indicadores permite a comparação ao longo do tempo e/ou entre os entes participantes do programa. Trelha (2021, p. 34) resume o conceito de indicador: “são medidas compostas por variáveis”, que por sua vez são representações operacionais de um atributo, cujo valor pode variar em função do local, momento e razão pela qual é interpretada.

Já o conceito de atributo, conforme Quiroga (2009 apud Trelha, 2021) está relacionado à qualidade ou à característica de algo ou de um fenômeno e pode estar inserido no contexto de um indicador ou de avaliação.

Em analogia ser/estar, geralmente o atributo está ligado ao ‘ser’, enquanto o indicador é mais relacionado ao verbo ‘estar’, mas isso não é imutável ao longo do tempo.

#### 4.2.1 Tipologias societárias das SGC brasileiras

Nos estatutos, verificou-se que todas as SGC são pessoas jurídicas de direito privado, na forma de associações civis, de fins não econômicos. Somente a RS Garanti é qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), apesar de existir, em quase todos os estatutos, cláusula que prevê futura qualificação como OSCIP. Tais estatutos são semelhantes entre si (todos seguiram o modelo estimulado pelo Sebrae), mas guardam pequenas diferenças.

Os fundos de aval, como o Fampe, são confundidos com as SGC, já que a nomenclatura ‘fundo’ geralmente é usada para se referir a valores, a capital acumulado para fazer frente à necessidade de uso da garantia (honra); e não se relaciona ao processo de obtenção nem à organização que o instituiu ou que o gerencia. Quando se fala em Sociedade de Garantia de Crédito, a referência é feita à organização sem fins lucrativos que cria e gerencia fundo de risco livre (FRL) próprio e/ou de terceiros. E quando se lê Sociedade de Garantia Solidária (SGS), aponta-se para a sociedade anônima (conforme a atualização da Lei Complementar 123/2006), com fins lucrativos.

O termo Sociedade de Contragarantia carrega controvérsia, no Brasil, pois a Lei Complementar 123/2006 prevê para ela o formato de sociedade anônima. Entretanto, desde 2019, existe uma sociedade de contragarantia, chamada Sociedade de Garantia de Crédito

Central (SGC Central), uma associação sem fins lucrativos que foi constituída pela associação de diversas SGC.

#### 4.2.2 Valores em fundo de risco livre (FRL)

Todas as garantidoras têm seu próprio FRL e algumas também gerenciam FRL de terceiros. Na Tabela 2 está o quantitativo total de valores no FRL em cada SGC filiada à Central nos anos da série.

**Tabela 2 - FRL das garantidoras de crédito brasileiras ligadas à SGC Central (2020 a 2022)**

GARANTIDORA	VALOR DO FRL NO FINAL DO ANO (R\$)		
	2020	2021	2022
Garanticoop Confiança (PR)	4.018.076,52	7.692.974,79	8.943.492,83
Garanticoop Aliança (PR)	11.790.915,07	13.096.587,55	15.679.060,79
Garanticoop Sudoeste (PR)	2.031.461,06	5.990.567,41	7.885.135,15
Garanticoop Centro Sul (PR)	2.016.218,25	4.750.203,24	3.290.624,82
Garanticoop Liderança (PR)	2.605.607,51	11.557.021,48	12.738.459,17
Garanticoop Metropolitana (PR)	1.090.021,08	12.094.974,21	12.883.887,05
Garanticoop Amazônia (AM)	1.158.967,69	1.851.573,14	2.649.214,12
Garanticoop Nordeste (PB)	1.701.032,62	1.767.576,98	2.018.145,64
Garanticoop Minas (MG)	2.862.289,06	2.874.907,85	2.924.973,20
Garanticoop União (SC)	1.450.774,54	733.215,44	2.460.564,95
Garanticoop Rondon (RN)	Inexistente em 2020	3.222.157,47	4.580.959,14
Garanticoop Oeste (SC)	2.268.270,49	2.810.151,43	3.481.091,69
<b>TOTAL DE FRL SOB A SUPERVISÃO DA SGC CENTRAL</b>	<b>R\$32.993.633,89</b>	<b>R\$68.441.910,99</b>	<b>R\$79.535.608,55</b>

Fonte: dados recuperados de SGC Central (2023).

No início, os maiores valores de FRL estão concentrados na região oeste do Paraná, sendo que a Garanticoop Liderança tem o maior FRL nos três anos (talvez esse seja um dos motivos da instalação da SGC Central na cidade de Toledo/PR, sede da Garanticoop Liderança). Já em 2022, essa percepção de concentração, de 2020, se dissipa. O maior crescimento de FRL no período, mais de 10 vezes, é da Garanticoop Metropolitana.

Pela Tabela 2, vê-se que o valor total disponível para garantias mais que dobra no período. Em 2022, estavam disponíveis quase R\$80 milhões para garantia de crédito nas SGC ligadas à Central, sendo que quase 70% desse valor está alocado no Estado do Paraná. Em 2020, essa concentração no Paraná era de 75%.

#### 4.2.3 Número de operações e valor médio das cartas de garantia (CG)

A quantidade de operações e valores médios vem se alterando com o passar dos anos, conforme a Tabela 3, onde se percebe a diminuição do número de CG em quase 40%, de 2020

para 2022, na maioria das SGC. Apenas quatro aumentaram esse número. Em 2020 e 2021 foi o período de maior impacto da pandemia da Covid-19, o que afetou a busca de financiamento com garantia e houve flexibilização do crédito nos bancos públicos.

**Tabela 3 - CG e seus valores médios\* nas SGC associadas à Central (2020 a 2022)**

GARANTIDORA	QUANTIDADE DE CARTAS			VALOR MÉDIO DAS CARTAS (R\$)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Garanticoop Confiança (PR)	1.762	1.362	446	43.884,05	36.460,96	54.469,24
Garanticoop Aliança (PR)	1.672	1.042	850	39.966,90	44.227,14	54.069,59
Garanticoop Sudoeste (PR)	541	281	171	47.250,33	64.056,30	63.822,14
Garanticoop Centro Sul (PR)	388	401	214	36.599,99	54.334,40	46.307,37
Garanticoop Liderança (PR)	591	980	681	38.244,56	60.163,19	70.545,43
Garanticoop Metropolitana (PR)	271	270	126	47.555,31	62.594,39	61.991,68
Garanticoop Amazônia (AM)	116	166	100	27.485,14	98.456,95	203.198,60
Garanticoop Nordeste (PB)	25	46	215	74.646,29	77.374,24	65.751,16
Garanticoop Minas (MG)	158	201	182	31.373,47	67.082,98	83.486,95
Garanticoop União (SC)	149	96	144	58.661,24	51.085,30	75.459,92
Garanticoop Rondon (RN)		6	165		77.500,00	88.296,20
Garanticoop Oeste (SC)	63	76	105	44.442,16	81.867,30	75.144,00
<b>TOTAL – MÉDIA</b>	<b>5.736</b>	<b>4.927</b>	<b>3.399</b>	<b>R\$ 44.555,40</b>	<b>R\$ 64.600,26</b>	<b>R\$ 78.545,19</b>

**Fonte: dados recuperados de SGC Central (2023); \*média aritmética.**

Por outro lado, o valor médio unitário das cartas cresceu perto de 70%, de 2020 a 2022, exceto na Garanticoop Nordeste, que reduziu o valor médio no período e teve o maior crescimento proporcional em número de cartas. Isso pode significar uma mudança de perfil de cliente e/ou algum impacto econômico, mas não ocorreu da mesma maneira nas várias regiões. Não há controle estabelecido, nas SGC nem na Central, para monitorar as possíveis causas dessa alteração de valor e quantidades das CG. Percebe-se que o apetite por novos investimentos caiu, mas a necessidade de capital para a manutenção/giro cresceu.

Novamente o Paraná se destacou, concentrando 90% do total de cartas nos anos de 2020. Esse percentual caiu em 2021 e 2022, apresentando leve tendência de queda nos três anos da série, certamente motivado pela melhoria da atuação das outras SGC, o que desloca as médias. Chama atenção o valor médio das cartas da SGC Amazônia, mais que o dobro das demais, o que pode ser explicado pelo perfil de empreendimento financiado, mais ligado ao agronegócio.

#### 4.2.4 Segmento de atuação principal do associado tomador da garantia

A aplicação do recurso tomado na economia regional é informação interessante, pois pode revelar o perfil dos associados beneficiários/usuários e os impactos que causa ou que pode causar no entorno.

A Tabela 4 informa tal situação de 2020 a 2022, onde se vê que os usuários principais dos serviços das SGC são MPE do comércio e de prestação de serviços, a exceção da Garanticoop Amazônia, conforme explicado no item anterior.

**Tabela 4 - Segmento de aplicação das CG nas SGC associadas à Central (2020 a 2022)**

GARANTIDORA	% ANUAL DE CG POR SEGMENTO DA ECONOMIA											
	2020				2021				2022			
	Crédito Pessoal	Agro	Ind	Com e serv.	Crédito Pessoal	Agro	Ind	Com e serv.	Crédito Pessoal	Agro	Ind	Com e serv.
Confiança (PR)		1%	15%	84%	1%		5%	94%			5%	95%
Aliança (PR)		1%	15%	84%			7%	93%			8%	92%
Sudoeste (PR)		1%	15%	84%			7%	93%			9%	91%
Centro Sul (PR)		1%	15%	84%			3%	97%			1%	99%
Liderança (PR)		1%	15%	84%			5%	95%	1%		5%	94%
Metropolitana (PR)		1%	15%	84%			7%	93%			2%	98%
Amazônia (AM)		1%	15%	84%	42%	18%		40%	47%	34%		19%
Nordeste (PB)			15%	85%			7%	93%			8%	92%
Minas (MG)		1%	15%	84%		1%	9%	90%		4%	8%	88%
União (SC)		1%	15%	84%			11%	89%			9%	91%
Rondon (RN)								100%	1%		1%	98%
Oeste (SC)		1%	15%	84%			15%	85%			4%	96%
<b>TOTAL</b>		<b>1%</b>	<b>15%</b>	<b>84%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>6%</b>	<b>91%</b>	<b>2%</b>	<b>1%</b>	<b>6%</b>	<b>91%</b>

Fonte: dados recuperados da SGC Central (2023).

Cabe explicar sobre o ‘crédito pessoal’, já que não é objeto de prestação de serviços das SGC, que algumas cartas de garantias são feitas na pessoa do empreendedor, em especial quando o empreendimento é do agronegócio, o que se vê mais acentuado na Garanticoop Amazônia. Isso se dá em função da própria contragarantia oferecida pelo associado, mais consistente se o bem está em nome dele e não da empresa, ou que contra ele pessoa física, não pese ações de cobrança ou assemelhados, o que desvaloriza a garantia.

#### 4.2.5 Quantidade e valor médio das honras

Na Tabela 5 estão os dados sobre os FRL das garantidoras da Central, de 2020 a 2022.

**Tabela 5 - Quantidades e valores de honras nas SGC associadas à Central (2020 a 2022)**

(continua)

GARANTIDORA	QUANTIDADE HONRAS			VALOR DAS HONRAS (R\$)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Confiança (PR)	54	108	182	1.299.751,46	2.191.221,33	3.725.425,20
Aliança (PR)	47	60	103	750.714,36	1.302.807,36	1.983.824,45
Sudoeste (PR)	41	29	35	622.267,65	443.455,04	422.362,21
Centro Sul (PR)	7	24	66	248.948,04	423.606,31	1.976.500,17
Liderança (PR)	35	1	144	1.006.477,46	1.416.733,12	4.701.602,44
Metropolitana (PR)	14	23	43	315.653,17	746.791,98	1.146.978,79
Amazônia (AM)	-	12	12	-	133.676,94	363.704,32

(conclusão)

GARANTIDORA	QUANTIDADE HONRAS			VALOR DAS HONRAS (R\$)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Nordeste (PB)	11	5	6	277.015,99	89.669,12	248.398,58
Minas (MG)	9	5	5	176.950,42	105.074,92	105.074,92
União (SC)	15	35	19	395.026,74	794.397,54	541.899,29
Rondon (RN)	-	-	-	-	-	-
Oeste (SC)	15	17	14	322.387,03	276.710,95	172.321,91
<b>TOTAL</b>	<b>248</b>	<b>319</b>	<b>629</b>	<b>R\$5.415.192,32</b>	<b>R\$7.924.144,61</b>	<b>R\$15.388.092,28</b>

Dados recuperados de SGC Central (2023)<sup>12</sup>.

Os FRL são utilizados para pagamento das honras dos financiamentos inadimplentes, em geral, a mais de 30 dias. A observação isolada dessa Tabela 5 pode confundir a análise, pois a quantidade de honras é um dado que não se encerra no próprio ano, pois pode ter sido honrada uma carta de outro ano. O estudo do valor das honras padece do mesmo defeito. De toda a sorte, a Tabela 5 mostra números que servem para sinalizar a necessidade do aprofundamento na verificação e/ou mudança na coleta de dados.

Cruzando alguns os dados da Tabela 4 com os das Tabelas 2, 3 e 5, foi elaborada a Tabela 6, comparando a quantidade de cartas de garantia emitidas e honradas, por ano, e o valor das honras versus o valor dos FRL.

**Tabela 6 - Comparação das quantidades de CG honradas e emitidas; e do valor\* total das honras versus o valor\* total do FRL nas SGC associadas à Central (2020 a 2022).**

GARANTIDORA	QUANTIDADE DE HONRAS VERSUS A DE CARTAS (%)			VALOR DAS HONRAS VERSUS VALOR DO FRL (%)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Garanticoop Confiança (PR)	3%	8%	41%	32%	28%	42%
Garanticoop Aliança (PR)	3%	6%	12%	6%	10%	13%
Garanticoop Sudoeste (PR)	8%	10%	20%	31%	7%	5%
Garanticoop Centro Sul (PR)	2%	6%	31%	12%	9%	60%
Garanticoop Liderança (PR)	6%	0%	21%	39%	12%	37%
Garanticoop Metropolitana (PR)	5%	9%	34%	29%	6%	9%
Garanticoop Amazônia (AM)	0%	7%	12%	0%	7%	14%
Garanticoop Nordeste (PB)	44%	11%	3%	16%	5%	12%
Garanticoop Minas (MG)	6%	2%	3%	6%	4%	4%
Garanticoop União (SC)	10%	36%	13%	27%	108%	22%
Garanticoop Rondon (RN)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Garanticoop Oeste (SC)	24%	22%	13%	14%	10%	5%
<b>TOTAL</b>	<b>4%</b>	<b>6%</b>	<b>19%</b>	<b>16%</b>	<b>12%</b>	<b>19%</b>

\*valor no final do exercício. Fonte: dados recuperados de SGC Central (2023).

Vale lembrar do caráter dinâmico dos FRL, onde valores que foram pagos no passado podem voltar a qualquer instante, em função da cobrança de inadimplentes. Além do mais, os

<sup>12</sup> Em vermelho está valor referente a uma única operação, entretanto o valor é alto para o *ticket* médio daquela garantidora no ano anterior. Questionada a SGC Central, até o momento do envio para publicação não foi disponibilizada resposta. O dado isolado não atrapalha nem invalida a análise global.

valores, obtidos nos relatórios das SGC, estão agregados, ou seja, se a SGC opera mais de um FRL, pode ser que em algum tenha acionado o *stop loss* (congelamento das operações em função do uso do FRL acima de 7% do seu valor) e em outro não.

O que se percebe, pelas Tabelas 5 e 6, é que não há um padrão para comportamento e absorção dos impactos da Covid-19 na economia de cada região. Para determinadas SGC, subiu a quantidade de honras, mas com valores menores. Noutras diminuiu o número de honras e cresceu o seu valor médio. Uma aparente tendência é o crescimento da inadimplência no período verificado.

#### 4.2.6 Pessoal contratado sob regime CLT

Além dos agentes de crédito das SGC (celetistas), muitas associações comerciais, IF e agências de fomento/desenvolvimento também ofertam o serviço das SGC. Funções em conselho de administração e conselho fiscal não são remunerados e as SGC operam com diversos ‘vendedores’ e alguns trabalham por comissionamento. Por isso a variedade de relações entre os números de cartas emitidas e o de colaboradores, que podem ser vistos na Tabela 7.

**Tabela 7 - Apuração de média de CG por colaborador celetista nas SGC associadas à Central (2020 a 2022).**

GARANTIDORA	QUANTIDADE DE CARTAS			QUANTIDADE DE COLABORADORES CLT			CARTAS POR COLABORADOR CLT		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Confiança (PR)	1.762	1.362	446	8	12	6	220	114	74
Aliança (PR)	1.672	1.042	850	12	13	13	139	80	65
Sudoeste (PR)	541	281	171	5	3	1	108	94	171
Centro Sul (PR)	388	401	214	4	4	4	97	100	54
Liderança (PR)	591	980	681	15	21	16	39	47	43
Metropolitana (PR)	271	270	126	6	6	6	45	45	21
Amazônia (AM)	116	166	100	2	2	3	58	83	33
Nordeste (PB)	25	46	215	1	1	2	25	46	108
Minas (MG)	158	201	182	2	4	3	79	50	61
União (SC)	149	96	144	3	3	3	50	32	48
Rondon (RN)		6	165		1	2		6	83
Garanticoop Oeste (SC)	63	76	105	2	4	3	32	19	35
<b>TOTAL e MÉDIA</b>	<b>5.736</b>	<b>4.927</b>	<b>3.399</b>	<b>60</b>	<b>74</b>	<b>62</b>	<b>81</b>	<b>60</b>	<b>66</b>

Fonte: dados recuperados de SGC Central (2023).

A atividade principal de uma SGC é a emissão de cartas de garantia. Por isso foi comparado o número de colaboradores e a quantidade de cartas. Apesar do número gerado não ser um ‘índice’ de produtividade por colaborador, ele permite verificar a eficiência da

garantidora no trato do custeio das suas operações, no arranjo organizacional e no enfrentamento do mercado.

Não é condição que se passa de uma garantidora à outra, em função das características regionais, mas certamente induz à troca de experiências entre elas. A Tabela 7 mostra que cada colaborador de SGC ligada à Central produziu aproximadamente 69 cartas por ano, em média, no período de 2020 a 2022 (média aritmética entre as médias aritméticas anuais do período), sendo que a Garanticoop Confiança chegou a ter média de 220 cartas por colaborador, em 2020, e a Garanticoop Oeste teve a menor média, com 19 cartas por colaborador CLT em 2021. (desconsiderou-se a Garanticoop Rondon em 2021 na análise, pois essa garantidora iniciou suas atividades nesse ano).

#### 4.2.7 Outros critérios para classificação das SGC brasileiras

Vistos alguns números, comprovou-se que já existe organização e condições para coleta sistemática de dados sobre as características das SGC e suas operações, seus associados e stakeholders, ainda que possa ser melhorada.

Por si só, os números da etapa anterior já servem de critérios para classificação. Mas, na linha do que apontaram Bercovitz (1975), Llisterri e Levitsky (1996), De Gobbi et al. (2011) e España Exportación e Inversiones (2017), a principal diferença das SGC para outros fundos de aval não se reflete nos números. Nos relatórios analisados, não há informação sobre o território das SGC, que tragam números e perfis mais detalhados dos associados e de outros potenciais clientes, produtos ou mercados. Tampouco há informações sobre a população de cada região ou das suas vocações econômicas nem sobre o relacionamento entre os associados no contexto de cada SGC.

Então é possível agregar elementos nessa análise, sem abandonar dados quantitativos, incorporando-os na construção de um conjunto de informações socialmente relevantes, que poderão servir de alavanca para a melhoria da qualidade do capital social envolvido nessas organizações.

A seguir estão sugestões de variáveis e índices que poderão ser utilizados como classificação primária, podendo servir como parâmetro para comparações.

A) Indicadores relacionados ao fundo de risco livre (FRL)



O FRL é uma das principais ferramentas da SGC. É por intermédio dele que são garantidos os financiamentos dos associados frente às instituições financeiras. Ele pode ter origem em recursos próprios da garantidora ou de terceiros, sendo apenas gerenciado pela SGC. Cada FRL tem sua normativa de aplicação, garantindo até 80% do valor de cada financiamento, onde estão determinados o valor máximo por operação, prazos para execução das honras, finalidade da aplicação (tipos de empresa, segmento da economia, inovação etc.), entre outras regras.

Nos relatórios não se encontrou transparência razoável nem padronizada a respeito do uso desses FRL, em especial dos fundos com verba pública. Esse é a primeira proposição de classificação, seguida das demais.

a1) Transparência sobre o FRL: qualquer fundo poderia dispor informações, pelo menos aos associados, e, se composto por recurso público, à comunidade. Dados como: montante total disponível; garantias vivas totais; garantias vivas por tipo do associado garantido (micro, pequena, MEI, produtor rural etc.), pelo número de funcionários, por segmento da economia, por IF; economia em juros; valores médios de financiamento/garantia e de honras; entre outros, poderiam estar disponíveis permanentemente, inclusive de forma *on line* e em tempo real. É uma maneira de prestar contas ao instituidor (seja ele associado ou terceiro) e à comunidade. Certamente a possibilidade de maior controle social e a divulgação das informações a respeito das operações gerarão mais reciprocidade entre a SGC, rede empresarial e seus associados. Pombo, et al. (2013) advogam em favor da transparência e da participação, pois o controle do risco se mostra mais eficaz quando participa ativamente o setor empresarial, como ocorre na experiência das garantidoras da Europa Ocidental. Pode-se sugerir a criação de um ranking de transparência entre as SGC e premiar a SGC ‘mais transparente’.

a2) Impactos socioeconômicos do uso dos FRL no entorno: para fundo próprio ou de terceiros, é fundamental que *stakeholders* e comunidade visualizem o impacto gerado. Isto também pode criar identificação com a comunidade, pertencimento e reciprocidade. Evidências do impacto são número de empregos estimulados, juros economizados, aumento de receita das empresas atendidas e os quantitativos injetados na economia regional. Nos relatórios examinados observaram-se algumas iniciativas, principalmente para os FRL públicos, mas a prática não é comum. Sugere-se que a Central modele a coleta de informações de maneira sistemática e organize a divulgação. Como exemplo, pode ser criado um ‘jurômetro’ digital, para sites e redes sociais das SGC, que mostre o quanto o empresariado que utiliza a garantidora economizou em juros. Essa quantificação também serve para a busca de novos aportadores e de recursos para

custeio e investimento das próprias SGC. Traduzir os impactos do fundo em diversas linguagens é fundamental para a boa comunicação.

#### B) Indicadores relacionados às empresas contempladas e não contempladas com garantia

Para minimizar o possível ‘efeito de clube’ e estimular a livre adesão, pode-se divulgar os tipos empresariais que são servidos pelas SGC. E mais ainda os efeitos pós-crédito, ou seja, a possível melhoria depois do financiamento garantido é uma forma de atrair os que não participam.

Viu-se, na Tabela 4, que quase todos os beneficiados são do setor de comércio e serviços, mas não se fez um comparativo dessa proporção entre a SGC e sua região para saber se o dado é compatível com a realidade de cada território e como isso se reflete na política de concessão de aval e no planejamento da SGC.

E os pretendentes não contemplados com a garantia? Quem são? O que ocorreu com eles depois da negativa do crédito? Se a SGC é uma instituição que apoia as MPE, deve auxiliar os candidatos reprovados. Sendo assim, a maioria dos itens ‘b’, a seguir, pode servir para as empresas apoiadas ou não pela SGC.

b1) Número de funcionários/emprego apoiado: apesar de se ter ciência de que o número de funcionários não é o único sinal de prosperidade, é um indicador palpável. Então, cada financiamento garantido pode significar uma quantidade de empregos gerada ou mantida e isso representa renda e consumo no entorno.

b2) Segmento de atuação: pode-se segmentar as empresas de acordo com o Cadastro Nacional de Atividade Econômica do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Isso auxiliará na percepção dos tipos de atividades beneficiadas e facilitará encontrar programas governamentais de apoio para ofertar aos associados ou mesmo para criar produtos novos na própria SGC.

b3) Origem do empresário ou da empresa: isso pode auxiliar na compreensão de seu comportamento e na classificação de risco. Geralmente o associado é originado de entidades empresariais ou da IF ou da própria captação da SGC. Será que algumas dessas origens têm relação com o comportamento oportunista? Ou com maior fidelidade à garantidora? Isso pode ser descoberto por análise de dados, inclusive em parcerias com universidades.

b4) Impacto ambiental: isso pode levar ao juízo da qualidade da aplicação dos recursos do fundo, se para empresas poluidoras, consumidoras de água em excesso, geradoras de resíduos, entre outras características. Talvez o tipo de risco apontado no alvará da empresa possa auxiliar na identificação. Esse dado também pode ser usado para a competição entre os associados, em

contrapartida por estímulos de imagem ou até mesmo financeiros, com fins de legitimação frente à comunidade.

b5) Solidariedade: empresas que participam de campanhas de cunho solidário ou doadoras a programas de incentivo fiscal poderiam ter benefícios na contratação da garantia. É uma maneira de estimular a prática, benéfica para a comunidade e com potencial de criação de legitimidade e reciprocidade para o associado e para a SGC.

b6) Interação entre associados: uma das formas de uma organização ganhar legitimidade é quando seus associados, funcionários ou clientes discutem sobre ela, mas acima de tudo quando a vem desenvolvendo seu trabalho a partir de valores e práticas alinhadas aos do entorno e à moral predominante, tal qual afirmam Suchman (1995) e Díez Martín et al. (2010). Sendo assim, pode-se estimular a interação entre os clientes/associados para que tenham a SGC como referência de encontro para negócios e crédito.

b7) Participação dos sócios beneficiários na propriedade da garantidora: outro ponto de transparência são as informações sobre a propriedade da sociedade. A disponibilização de relatórios em tempo real auxilia na formação e manutenção dos vínculos de pertencimento entre associados e pode estimular certa competição entre eles se o tema for trabalhado com viés mercadológico.

b8) Comparação dos valores disponibilizados e consumidos em FRL frente à grandezas regionais: é medida estabelecida na classificação internacional (Pombo et al., 2013, 2020; Puga et al, 2020), que busca compreender a representatividade da garantidora ou do setor na produção (PIB) e no crédito internos e permite, em longo prazo, entender a expansão ou retração da oferta de garantia e os reflexos disso.

b9) Rating dos associados beneficiários: os modelos operativos dos comitês locais de análise de crédito podem estabelecer classificação de risco de crédito (*rating*) para os clientes com garantias ativas e acompanhar possíveis alterações ao longo do período da garantia. Isso pode ligar-se ao acompanhamento pós-crédito e definir a prioridade no acompanhamento dos associados com *rating* em queda, com fins de preservação do FRL. Convênios com universidades podem ser uma saída de qualidade e de baixo custo para esse monitoramento.

### C) Indicadores relacionados aos sócios apoiadores/protetores

Esses sócios constituem a base dos recursos em FRL próprios ou terceiros, ou seja, eles têm interesses na atividade da garantidora e buscam os benefícios já elencados. Portanto, as garantidoras podem gerar informação consistente para demonstrar que o investimento, feito por eles, tem resultado.

Para isso, a classificação pode contemplar variáveis de relacionamento com cada classe de associados, em especial sobre como eles participam das atividades na garantidora.

c1) Número de sócios apoiadores versus número de cartas dos associados da mesma origem: a totalidade das SGC ligadas à Central tem associações comerciais como sócias fundadoras. Assim como também podem atuar como sócios apoiadores/protetores governos municipais, entidades de fomento, cooperativa de crédito etc. Para manter acesa a vontade de permanecer no grupo, essas classes podem conhecer os benefícios conquistados por esses associados. Pode-se mostrar os quantitativos e valores de cartas de garantia emitidas em favor dos associados do grupo. Também pode-se trazer dados do acompanhamento pós-crédito para deixar mais palpável a aplicação.

c2) Participação na gestão da SGC: da mesma forma, essa classe de associados geralmente é designada estatutariamente para ocupar postos de direção em conselhos e assembleias. Também aqui vale mostrar e comunicar a participação de associados desses grupos na gestão da sociedade, entre outros aspectos. A criação de mecanismos formais de carreamento de ideias e opiniões da associação de origem para a SGC, que não seja exclusiva por meio de poucas pessoas, colabora na disseminação de informações e alimenta o sentimento de pertencimento.

c3) Participação dos sócios protetores no capital da garantidora: item de transparência são as informações sobre a origem do(s) FRL. A disponibilidade de relatórios em tempo real a respeito disso e sobre o uso dos recursos do FRL colabora na materialização da missão do sócio protetor e estimula, sadamente, certa competição entre associados dessa classe.

#### D) Indicadores gerais

Seguem sugestões baseadas na literatura internacional, sobretudo as apontadas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2020) e Banco Mundial (2023), bem como nos relatórios de SGC de outros países disponibilizados publicamente:

d1) Cartas por FRL públicos versus número de empresas na cidade/região: para demonstrar a importância da garantidora para o território, pode-se comparar dados de atendimentos frente ao número total de empresas da cidade, região etc. Com dados cruzados entre Banco Central do Brasil e garantidora, é possível verificar o percentual do crédito da localidade/cidade dado às MPE é garantido pela SGC.

d2) Tipos de serviços: ponto crucial é a ampliação dos serviços das SGC em direção ao aval técnico, aval para exportação e a prática em escala do assessoramento financeiro, entre outras, como já ocorre noutros países. Alguns desses serviços podem ser feitos utilizando-se de

parcerias com outras organizações. O aval técnico, geralmente solicitado em compras públicas, guarda forte relação com o tratamento diferenciado que as MPE têm direito nos processos de aquisição do poder público no Brasil, conforme assevera a Lei Complementar 123/2006.

d3) Pós-crédito: como medir a adicionalidade em número de empregos e faturamento de forma eficaz? Certamente se dá, primariamente, pela investigação direta de seus associados. Depois pelo nível de emprego/desemprego e medição do PIB da região em foco, para saber se de fato a atividade da garantidora tem efeito positivo no território.

d4) Total de empresas visitantes e solicitantes, garantias concedidas e negadas: quantas empresas procuram a garantidora e quantas efetivamente formulam propostas? No escopo do marketing, qual é o tamanho da ‘boca do funil de vendas’ de cada garantidora? Quantos *prospects* passam a ser *leads*, são tratados, fazem propostas e efetivam a garantia? Essa medição de eficiência de vendas serve para qualificar o processo, que é complexo em função das diversas fontes de clientes. Assim é possível verificar qual garantidora converte mais e quais meios utiliza para isso, podendo dividir a experiência com as demais. É processo de melhoria gerencial e pode ajudar os sócios protetores a materializar os recursos por eles aportados.

d5) Empresas e empreendedores atuantes em mercados inovadores: essa é uma recomendação direta da OCDE ao governo brasileiro, assim como o tema exportação pelas MPE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2020). Esses dois assuntos poderiam estar pautados como prioridade e ganhar linhas especiais de garantia, com incentivos e promoção.

d6) Empresas e empreendedores que exportam: garantias para o comércio internacional é serviço ainda não disponível nas SGC brasileiras. Na Itália, uma das grandes receitas dos *confidi* provém de garantias à exportação (AECM, 2023).

d7) Empresas promotoras de programas afirmativos e de “tendências”: são temas com pouco tempo de atuação e baixo envolvimento das MPE. Podem ser importantes ligações com os territórios e com os associados protetores. Também pode-se incentivar tais práticas, seja usando meios de comunicação ou por meio de condições mais céleres e/ou condição de risco diferenciado. É tema que suscita parcerias para a sua realização. Por que não um fundo com condições especiais de garantia (100% do capital, taxa de garantia reduzida), específico para empreendedores negros, patrocinado por organização que busca igualdade de direitos? A garantidora também poderá levar investimentos ligados à governança corporativa, ambiental e social (ESG) para as MPE.

d8) Participação dos associados em programas de capacitação/produktividade: pode ser outro tema tratado em parceria, em especial com o Sebrae. A oferta de linhas especiais para empresas que concluíram programas de capacitação pode ser outro meio de classificação dos associados.

Fundamenta-se a proposição na pesquisa do Sebrae (2022), que aponta a educação formal do empreendedor como fator fundamental no nível de concessão de crédito por parte das IF.

Por fim desta, seção foi elaborado o Quadro 7, para resumir e facilitar a visualização dos diversos critérios sugeridos.

**Quadro 7 - Outros critérios para classificação das SGC brasileiras.**

CATEGORIA DO INDICADOR	INDICADOR
A) Indicadores relacionados ao fundo de risco livre (FRL)	a1) Transparência sobre o FRL; a2) Impactos socioeconômicos do uso dos FRL no entorno.
B) Indicadores relacionados às empresas contempladas e não contempladas com garantia (associadas ou não)	b1) Número de funcionários/emprego apoiado; b2) Segmento de atuação; b3) Origem do empresário ou da empresa; b4) Impacto ambiental; b5) Solidariedade; b6) Interação entre associados; b7) Participação dos sócios beneficiários na propriedade da garantidora; b8) Comparação dos valores disponibilizados e consumidos em FRL frente à grandezas regionais; b9) <i>Rating</i> dos associados beneficiários.
C) Indicadores relacionados aos sócios apoiadores/protetores	c1) Número de sócios apoiadores versus número de cartas dos associados da mesma origem; c2) Participação na gestão da SGC; c3) Participação dos sócios protetores no capital da garantidora.
D) Indicadores gerais	d1) Cartas por FRL públicos versus número de empresas na cidade/região; d2) Tipos de serviços; d3) Pós-crédito; d4) Total de empresas visitantes e solicitantes, garantias concedidas e negadas; d5) Empresas e empreendedores atuantes em mercados inovadores; d6) Empresas e empreendedores que exportam; d7) Empresas promotoras de programas afirmativos e de “tendências”; d8) Participação dos associados em programas de capacitação/produtividade.

**Fonte: autoria própria (2023).**

Apesar de ter sido possível a sugestão de quantidade razoável de critérios, cabe ressaltar a incapacidade de uma classificação atender a todas as SGC da mesma forma (tal como Ostrom [1990] prevê para este tipo de organização), em função das peculiaridades locais e de cada garantidora. Esta condição foi fundamental para que não se propusesse um esquema fixo ou pouco flexível para sua classificação e sim fossem elencados vários critérios possíveis de serem criados.

### 4.3 Regras para funcionamento das cooperativas de crédito e das SGC de primeiro e segundo graus no Brasil

O cooperativismo de crédito brasileiro possui poucas leis (sob a perspectiva histórica) e diversas resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do Banco Central do Brasil (BCB) que orientam e definem sua aplicação. Para melhor entendimento das normas, é importante que se observem as origens da atividade e, em seguida, a legislação mais recente em vigor.<sup>13</sup>

#### 4.3.1 Aspectos histórico-normativos

No Brasil, as cooperativas de crédito seguiram, no início das suas atividades, os modelos alemão (tipos Raiffeisen e Schulze-Delitzsch) e italiano (tipo Luzzatti), conforme Pinheiro (2008). Destaca-se que esses tipos foram originados em épocas de crise econômica e/ou em perspectivas *anti-establishment* no seu tempo, em plena revolução industrial europeia, com vistas a eliminar os desajustamentos sociais e econômicos criados durante os excessos da intermediação capitalista da época (Franke, 1973). Devidamente aclimatadas aos trópicos sul-americanos, as cooperativas de crédito tiveram papel importante no desenvolvimento regional, principalmente no sul e sudeste do Brasil, em localidades mais afastadas dos grandes centros urbanos, mas também serviram a interesses particulares e até escusos, segundo contou Palhares (2004), quando eram usadas para facilitar o acesso à criação ou expansão de bancos privados no começo do século XX ou quando golpistas formavam as cooperativas e, assim que o capital social era integralizado, seu organizadores desapareciam juntamente com os recursos.

A história das cooperativas no Brasil, segundo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2018), começou em Minas Gerais, na cidade de Ouro Preto, em 1889. Considerada a primeira cooperativa do Brasil, a Sociedade Cooperativa Econômica dos Funcionários Públicos de Ouro Preto era uma iniciativa de cooperação voltada ao consumo que, entre outros serviços, oferecia crédito.

A primeira cooperativa brasileira especificamente de crédito data do começo do Século XX e ainda está em funcionamento. Chamava-se Sociedade Cooperativa Caixa de Economia e Empréstimos de Nova Petrópolis. Hoje chama-se Cooperativa Sicredi Pioneira. Foi fundada no

---

<sup>13</sup> Apesar de parte desse tema ter características de revisão de literatura, ele só está presente para subsidiar a análise da legislação, daí sim, construção original da tese. Por isso optou-se por localizá-lo no capítulo quatro, mais próximo do novo construto.

final de 1902, por iniciativa do padre jesuíta Theodor Amstad (Luiz Filho, 1962; Meinen; Port, 2014; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2018). No início dos anos 1900, sugeriram mais cooperativas (principalmente as agropecuárias), idealizadas por produtores rurais e imigrantes, especialmente os alemães e italianos. Na bagagem cultural, trouxeram o trabalho associativo e a experiência de atividades familiares comunitárias (Schneider, 2003).

A primeira cooperativa fundada pelo padre Amstad, no Brasil, era do tipo Raiffeisen e previa a subscrição e/ou integralização de cotas de capital, conforme Franke (1973). Por influência de Amstad, foram fundadas em torno de outras 35 cooperativas entre 1902 e 1940, sendo que oito delas ainda estão em funcionamento (Meinen; Port, 2014).

A primeira menção legislativa à formação de cooperativas no Brasil está registrada no artigo 10 do Decreto Federal 979, de 6 de janeiro de 1903<sup>14</sup>, ainda que de maneira genérica.

Somente em 1907, por meio do Decreto 1.637, de 5 de janeiro de 1907 (Brasil, 1907), é que o governo brasileiro de fato detalha, no capítulo II, como seriam organizadas as cooperativas brasileiras. Esse primeiro decreto está mais voltado aos profissionais e produtores rurais e associa o exercício da defesa de interesses e a concessão de crédito ao formato societário ‘sindicato’; e, à cooperativa, a prestação de serviços como seguros, consumo e assistência. Esse segundo decreto é bem mais específico no que se relaciona aos procedimentos a serem executados para a abertura de sindicato ou cooperativa, inclusive prevendo a união em federações (ou centrais) entre sindicatos ou cooperativas singulares e confederação entre essas centrais, nesse caso muito semelhante ao que permanece até hoje na legislação. Cabe destaque à questão da livre admissão e não obrigação de participação dos profissionais, seja em cooperativas ou sindicatos, bem-marcada no artigo quinto.

Especificamente sobre as cooperativas e já prevendo os serviços de crédito, os artigos 10 a 25 do Decreto 1.637/1907 trazem uma série de normativas, desde as informações mínimas a estarem contidas no estatuto da cooperativa e suas formas de registro na Junta Comercial da região, até as modalidades de empréstimos e depósitos, inclusive captados de não associados, passando pelos procedimentos básicos de registro de sócios, informações sobre a contabilidade a serem enviadas periodicamente às juntas comerciais e a possibilidade das cooperativas se unirem em centrais ou confederações. Já há, então, alguma menção a elementos de governança, mesmo que despreziosamente.

---

<sup>14</sup> Art. 10 A função dos sindicatos nos casos de organização de caixas rurais de crédito agrícola e de cooperativa de produção ou de consumo, de sociedade de seguros, assistência, etc., não implica responsabilidade directa dos mesmos nas transacções, nem os bens nella empregados ficam sujeitos ao disposto no nº 8, sendo a liquidação de taes organizações regida pela lei commum das sociedades civis (BRASIL, 1903, p.17).



Cabe destacar a pluralidade do Decreto 1.637/1907, que não vedava qualquer tipo específico de cooperativa (Raiffeisen, Schulze-Delitzsch e Luzzatti entre outros) nem a mistura deles, ficando isto à escolha dos associados e devendo ser registrado no estatuto da sociedade. Por outro lado, o artigo 23 do decreto beneficia as cooperativas de crédito agrícola que se organizassem em pequenas áreas rurais, com ou sem capital social, sob a responsabilidade pessoal, solidária e ilimitada dos associados, com a finalidade de emprestar dinheiro aos sócios e receber em depósito suas economias. A estas, era dada a “isenção de sello” para as operações de valor não excedente a 1.000 Réis, ou seja, eram isentas de impostos em operações até esse valor.

Outro ponto interessante desta primeira norma basilar do sistema cooperativista brasileiro é a fixação de um tempo máximo para a duração da sociedade, prevista no artigo 14, que deveria estar definida nos atos constitutivos, caso contrário o prazo seria de 10 anos. Efeito desse dispositivo foi a transformação de diversas sociedades cooperativas em bancos ou a fusão com esses. É o caso da Caixa Cooperativa Santa Cruzense e Banco Agrícola-Mercantil Ltda, fundada em 1904, em Santa Cruz (RS), conforme Frantz (2006), que, em 1938, deixou de ser cooperativa e passou a ser o Banco Agrícola Mercantil Ltda (Agrímer), sendo que, na década de 40, transferiu sua sede para Porto Alegre e profissionalizou a gestão (Meinen; Port, 2014). Nos anos 60, já tinha mais de 130 agências e três mil funcionários por todos o país. Em 1967, fundiu-se com o Banco Moreira Salles, criando o Unibanco, que veio a se fundir com o Banco Itaú, em 2008, criando o maior banco privado do Brasil e da América Latina: o Banco Itaú Unibanco S.A. (Meinen; Port, 2014).

O Decreto 1.637/1907 é considerado o marco legislativo inicial das cooperativas, conforme Pinheiro (2008). Diversas alterações positivas no marco legal ainda ocorreram até 1960, principalmente durante os governos de Getúlio Vargas, apesar da confusão legislativa (vai e vem de normas) decorrente da fraqueza do governo frente às pressões políticas de defensores das filosofias rochdaleana e luzzattista.

No período até 1960, o cooperativismo financeiro operou em franca expansão e foram criadas as cooperativas centrais e até confederações, com destaque para, em 1951, a criação do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, conforme Menezes e Lajus (2015), que ainda informam que, ao final de 1961, existiam 511 cooperativas de crédito em funcionamento, congregando mais de 500 mil associados (quase 0,7% da população daquele ano).

O cenário muda em 1962, a partir do Decreto Lei 1.503, que cessou as autorizações e os registros de novas cooperativas de crédito ou com seções de crédito. E se esvazia mais ainda pela reformulação da legislação bancária, através da Lei 4.595/64, que considerava as

cooperativas de crédito como entes do Sistema Financeiro Nacional (SFN), mas sem destaque. Essa norma prestigiou fortemente os bancos oficiais como instrumentos canalizadores de recursos para o campo, além de transferir a supervisão das cooperativas de crédito do Ministério da Agricultura para o Banco Central, o que restringiu sobremaneira o espectro societário e operacional das cooperativas de crédito. Depois houve a emissão do Decreto Lei 59/1966, que definiu a política nacional de cooperativismo, com pouco foco nas atividades de crédito.

Talvez uma das razões das restrições às cooperativas de crédito seja o que conta Thenório Filho (2002, p.128):

[...] os desmandos eram generalizados. Eram cooperativas de crédito colocadas à venda como se fossem bancos, eram noutras, verdadeiras dinastias administrativas, de pai para filho, perpetuando-se no poder, parentes na administração para vantagens pessoais ou familiares; eram outras, ainda constituídas unicamente com intenção de captar recursos na praça e em seguida desaparecerem com a mesma rapidez com que foram criadas.

A partir do que se viu sobre o crescimento das cooperativas de crédito e do trecho supracitado, cabe a digressão entre as ideias de Hardin (1968) e Ostrom (1990), sobre a tragédia e a gestão dos comuns.

Outra motivação para o recrudescimento normativo que pode ser colocado em discussão é questão da origem. Remontando ao início da história, também em 1907, em 20 de junho, o governo federal editou o Decreto 6.532, que tratava de regulamentar a forma como deveriam ser criados, registrados e funcionar os sindicatos de empregados e profissionais, previstos também no Decreto 979/1903 e no Decreto 1.637/1907 (artigos 1º ao 9º). Literalmente se mistura a legislação sobre a criação de sindicatos e de cooperativas no Brasil. Talvez esse também seja o motivo da dura legislação de 1964 para as iniciativas de crédito cooperativo, já que nesta época havia o governo militar. Soma-se aí a questão de os religiosos católicos terem influenciado sobremaneira na criação das sociedades cooperativas, com base em princípios de fé, caridade, comunhão e compartilhamento, ideais que se aproximavam, segundo os entendimentos da época, aos dos subversivos comunistas. Por outro lado, não se observa menção literal às questões comunistas ou mesmo marxistas, cartistas, ludistas, kingistas ou owenistas nas obras de tais religiosos (Schneider, 2003).

Dentre as normativas subsequentes, agora do Banco Central, a resolução de número 11, de 1965, foi sem dúvida a mais impactante: extinguiu os postos avançados de atendimento, ou seja, não permitia mais operações fora da cidade sede da cooperativa; proibiu o uso do termo 'banco' no nome da cooperativa; e obrigou-as a um recadastramento geral em 90 dias a partir da data de publicação da resolução, entre outros efeitos.

Em meio a outras resoluções e leis, que restringiam a atuação das cooperativas de crédito, e à situação de direcionamento do crédito agrícola e industrial para os bancos públicos, grande parte das cooperativas existentes na época entraram em liquidação, conforme Schardong (2002).

#### 4.3.2 Arcabouço legal principal das cooperativas e garantidoras de crédito até 2022

Passado o período crítico para as cooperativas brasileiras (os anos 60), foi editada a Lei 5.764/71, que tratou de instituir o marco legal vigente do cooperativismo. É lei ampla, com 18 capítulos. Logo no início, abrange o conceito e as características da organização cooperativa e os atos para a sua constituição. Interessante notar que até este ponto, há semelhança razoável (com a devida atualização) entre a legislação em vigor (1971) com a primeira (1907). A norma também aborda aspectos relacionados à realização de assembleias, de governança, de tributação, de relacionamento com cooperados e não cooperados e sobre liquidação.

Especificamente para as cooperativas de crédito, é necessário adicionar os dispositivos da Constituição Federal, de 1988, no inciso VIII, do artigo 192, que também previa essas sociedades como entes do SFN. Tal matéria foi revogada pela Emenda Constitucional 40/2003, mas isso não importou na mudança do entendimento do papel das cooperativas de crédito no SFN.

Merece destaque também a **Lei 9.841/1999** (originada nas leis 7.256/1984, 8.864/1994, 9.317/1996), que rearranja de maneira mais uniforme e organizada benefícios para as MPE, muitos já previstos nas normas que a originaram. Essa lei e as que a lhe deram base são os pioneiros estatutos das micro e pequenas empresas, que começam a se formar ainda no governo militar. Essa é a primeira lei que explicitamente carrega, em seus artigos 25 a 31, a possibilidade de criação da sociedade de garantia solidária para benefício das MPE (já sob a forma de sociedade anônima).

Outra norma importante para o assunto garantia de crédito, mas que não o aprofunda na sua versão original, é a publicação da Lei Complementar 123/2006 (que revogou a Lei 9.841/1999), que tomou para si o título de estatuto da micro e pequena empresa. No artigo 60-A da versão original da lei apenas está prevista a possibilidade de instituição do Sistema Nacional de Garantias de Crédito, com o objetivo de facilitar o acesso das MPE a crédito e demais serviços das instituições financeiras e que este sistema de garantias compunha o Sistema Financeiro Nacional. De certa forma, a edição da Lei 123/2006 restringiu a criação das SGC,

pois retirou da lei a possibilidade de criação dessas e algumas informações de como fazê-lo, que estavam na Lei 9.841/1999.

Em 2009, ocorre a edição da Lei Complementar 130, segundo Meinen e Port (2014), considerada o marco legal das cooperativas financeiras. Para Menezes e Lajus (2015), essa norma apenas transforma em lei as diversas normativas do Banco Central editadas nos anos 2000. Nessa norma estão diversas definições como os tipos de serviços prestados aos cooperados, que podem ser pessoas físicas e jurídicas, desde que não tenham objeto(s) social(is) igual(is) ao(s) da cooperativa e algumas diretrizes de governança. Cabe destacar o artigo segundo (BRASIL, 2009, grifo nosso):

Art. 2º As cooperativas de crédito destinam-se, precipuamente, a prover, por meio da mutualidade, a prestação de serviços financeiros a seus associados, sendo-lhes assegurado o acesso aos instrumentos do mercado financeiro. § 1º A captação de recursos e a concessão de créditos e **garantias** devem ser restritas aos associados, ressalvados a captação de recursos dos Municípios, de seus órgãos ou entidades e das empresas por eles controladas, as operações realizadas com outras instituições financeiras e os recursos obtidos de pessoas jurídicas, em caráter eventual, a taxas favorecidas ou isentas de remuneração. (Redação dada pela Lei Complementar nº 161, de 2018) § 2º Ressalvado o disposto no § 1º deste artigo, é permitida a prestação de outros serviços de natureza financeira e afins a associados e a não associados.

No aspecto prático e aderente ao objeto principal deste trabalho, cabe ressaltar que é a primeira legislação que aponta diretamente a concessão de garantia como um dos serviços possíveis e permitidos para as cooperativas de crédito prestarem aos associados.

Adicionalmente, a alteração da Lei Complementar 123/2006 pela Lei Complementar 169/2019 também carrega mais detalhes na Seção I-A, do Capítulo IX (BRASIL, 2019, grifo nosso):

#### Seção I-A

Da Sociedade de Garantia Solidária e da Sociedade de Contragarantia (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

Art. 61-E. É autorizada a constituição de sociedade de garantia solidária (SGS), **sob a forma de sociedade por ações**, para a concessão de garantia a seus sócios participantes. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

§ 1º (VETADO). (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

§ 2º (VETADO). (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

§ 3º Os atos da sociedade de garantia solidária serão arquivados no Registro Público de Empresas Mercantis e Atividades Afins. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

§ 4º É livre a negociação, entre sócios participantes, de suas ações na respectiva sociedade de garantia solidária, respeitada a participação máxima que cada sócio pode atingir. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

§ 5º Podem ser admitidos como sócios participantes os pequenos empresários, microempresários e microempreendedores e as pessoas jurídicas constituídas por esses associados. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

§ 6º (VETADO). (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

§ 7º Sem prejuízo do disposto nesta Lei Complementar, **aplicam-se à sociedade de garantia solidária as disposições da lei que rege as sociedades por ações.** (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

Art. 61-F. O contrato de garantia solidária tem por finalidade regular a concessão da garantia pela sociedade ao sócio participante, mediante o recebimento de taxa de remuneração pelo serviço prestado, devendo fixar as cláusulas necessárias ao cumprimento das obrigações do sócio beneficiário perante a sociedade. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

Parágrafo único. Para a concessão da garantia, a sociedade de garantia solidária poderá exigir contragarantia por parte do sócio participante beneficiário, respeitados os princípios que orientam a existência daquele tipo de sociedade. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

Art. 61-G. A sociedade de garantia solidária pode conceder garantia sobre o montante de recebíveis de seus sócios participantes que sejam objeto de securitização. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

Art. 61-H. **É autorizada a constituição de sociedade de contragarantia**, que tem como finalidade o oferecimento de contragarantias à sociedade de garantia solidária, nos termos a serem definidos por regulamento. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

Art. 61-I. A sociedade de garantia solidária e a sociedade de contragarantia integrarão o Sistema Financeiro Nacional e terão sua constituição, organização e funcionamento disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional, observado o disposto nesta Lei Complementar. (Incluído pela Lei Complementar nº 169, de 2019)

Apesar de a nova norma prever a sociedade de garantia de crédito (ou sociedade de garantia solidária) com o formato de sociedade por ações e não como cooperativa, já é um grande avanço a organização da atividade como sistema em dois níveis, em forma semelhante ao cooperativista (garantia e contragarantia; equivalente à singular e central cooperativa). Outra definição importante para o sistema regulatório das garantidoras é o que está no artigo 61-I, que indica a participação das sociedades de garantia solidária e de contragarantia no SFN e a regulação pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Vale destacar que o texto da Lei 169/2019, que altera a Lei 123/2006, é parecido com o texto da Lei 9.841/1999, que a própria Lei 123/2006 suprimiu.

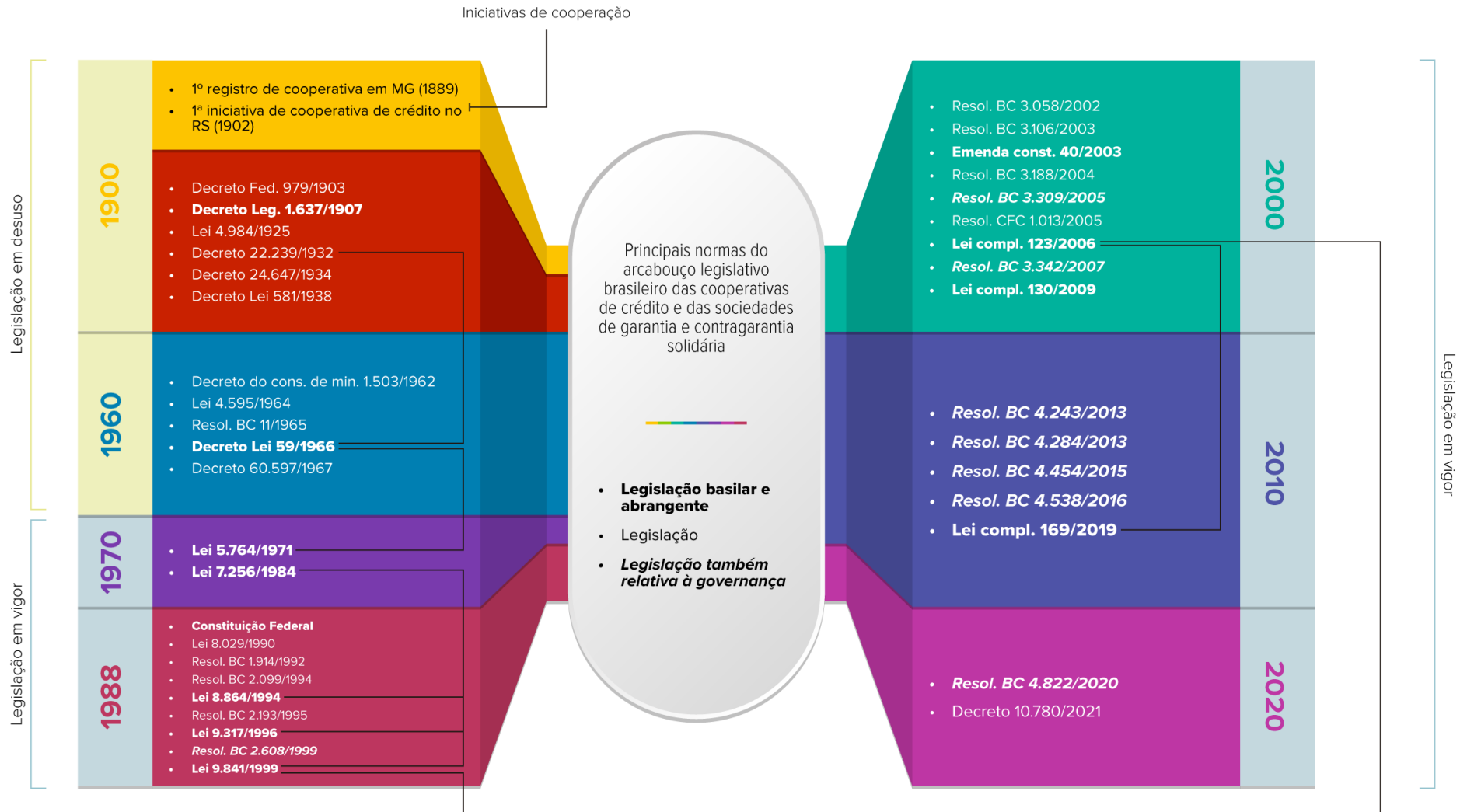
Em decorrência da Lei 169/2019, o BCB, por sugestão do CMN, emitiu normativa específica para as sociedades de garantia e de contragarantia de crédito: é a Resolução 4.822/2020, que traz mais detalhes sobre a constituição, governança, gestão de risco e possibilidades de atuação dessas organizações. Porém, até junho de 2021, as garantidoras de crédito brasileiras ainda não haviam se adequado às normativas, segundo a SGC Central (2021).

Por fim, até setembro de 2021, a última normativa que abrange as SGC foi editada em agosto de 2021. É o Decreto 10.780/2021, que institui o Sistema Nacional de Garantias de Crédito, nos termos do disposto no art. 60-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (**15 anos depois**). Conforme o inciso primeiro do artigo quinto, as sociedades de garantia solidária (SGS) e as sociedades de contragarantia de que trata a Lei Complementar nº 123, de 2006, figuram como componentes do recém-criado Sistema Nacional de Garantias de Crédito.

Antes de esmiuçar as normativas específicas vigentes para as atividades das sociedades de garantia de solidária, é importante reafirmar que a norma (Lei 130/2009) das cooperativas de crédito também faculta a essas os serviços de garantia de crédito. Porém, nas resoluções do Banco Central e/ou do CMN não estão regulamentadas as atividades de garantia pelas cooperativas, mas estão previstas na norma maior, ainda sendo uma possibilidade.

Com o intuito de facilitar a visualização das principais normas para as cooperativas de crédito e para as sociedades de garantia e contragarantia solidária, foi elaborada a Figura 9, a seguir.

**Figura 9 - Principais normas do arcabouço legislativo brasileiro das cooperativas de crédito e das sociedades de garantia e contragarantia solidária.**



Fonte: autoria própria (2023).

#### 4.3.2.1 Resolução BCB 4.822, de 1º de junho de 2020

A fim de estabelecer procedimentos para atender o art. 61-I da Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006 (atualizada em 2019), o Conselho Monetário Nacional estabeleceu tal resolução. Ela fixa os procedimentos mínimos para a constituição, a organização e o funcionamento da sociedade de garantia solidária e da sociedade de contragarantia. Para efeitos didáticos, e seguindo o escopo da lei, a análise está segmentada para SGS e sociedade de contragarantia, indicadas como *a* e *b* respectivamente.

##### a) A sociedade de garantia solidária (SGS)<sup>15</sup>

Estão já mais detalhadas as informações sobre a SGS, sua constituição e funcionamento. No artigo segundo, a norma traz um pequeno glossário, com destaque para a definição da condição de sócio.

No terceiro artigo estão bem descritas as atividades a serem desenvolvidas pelas SGS:

- concessão de garantias aos seus sócios frente a instituições financeiras e outras entidades autorizadas;
- prestação de serviços de assessoria técnica para apoio às atividades produtivas de seus sócios;
- prestação de serviços de treinamento em gestão operacional e financeira para seus sócios;
- aplicação conservadora de disponibilidades de caixa nos mercados financeiro e de capitais.

Sobre as políticas de concessão de garantias, expostas no artigo quarto, já começam a aparecer elementos da governança, como a transparência. A norma então já reflete preocupação com o tema. Especificamente neste ponto, a norma cobra a divulgação das políticas de concessão e de acompanhamento da garantia. Neste artigo está explícito que deve existir acompanhamento e as condições devem ser explicitadas aos associados.

As políticas, minimamente, devem ser compostas pelos:

---

<sup>15</sup> Reforça-se que a SGS e SGC são diferentes; a primeira é sociedade anônima; a segunda é associação sem finalidade lucrativa; entretanto, na análise da legislação versus a prática da SGC, pode-se equipará-las para fins didáticos e operacionais, aproveitando-se normativas que não se oponham às questões associativistas.



I - níveis de risco aceitáveis pela administração da sociedade na concessão de garantias;

II - princípios, normas e estratégias para gerenciamento e mitigação de riscos durante os processos de concessão de garantias, que possibilitem atender aos níveis de risco apontados no item anterior, tais como os critérios de elegibilidade/exclusão para a concessão de garantias e o saldo das garantias honradas versus o saldo das garantias concedidas;

III - “limites operacionais”; e

IV - procedimentos e os controles necessários ao acompanhamento das operações garantidas e dos créditos originados dessas operações, com vistas à prevenção da inadimplência dos associados e a deterioração dos índices apontados no item I supradescrito.

Ainda no artigo quarto, parágrafo terceiro, aparece novamente uma marca de governança, quando a norma indica que essas políticas de crédito em tela devem ser aprovadas pela diretoria ou pelo conselho de administração (quando existir), além de fixar o prazo mínimo de cinco anos para a revisão dessas normas.

O artigo quinto da Resolução BCB 4.822/2020 aponta, de maneira bastante abrangente, os critérios para que se efetuem as operações de garantia de crédito. Estão apontados minimamente três critérios: situação econômico-financeira, grau de endividamento e a capacidade de geração de resultado dos empreendimentos geridos pelos sócios pleiteantes da operação. Apesar do artigo mencionar o apoio de informações internas e externas para a análise dos pedidos, a SGS fica normativamente bastante à vontade para fixar regras auxiliares para o processo de análise. Considerando a boa fé e a capacidade técnica dos funcionários e dirigentes das SGS, isso é algo interessante. Mas também pode suscitar alguma possibilidade de afrouxamento de normas.

Alguns conflitos de agência e de interesse estão tratados no artigo sexto, que veda a realização de operações de garantia com entidades financeiras com as quais membros de órgãos estatutários e ocupantes de cargo de nível gerencial da SGS mantenham algum nível de vínculo profissional (de qualquer espécie) ou de parentesco até segundo grau com membros de membros de órgãos estatutários e ocupantes de cargo de nível gerencial da instituição financeira. Esse limite é uma marca de governança.

O artigo sétimo e oitavo falam da constituição da SGS, que deve ser feita sob a tipificação societária de sociedade anônima e que as entidades de garantia deste tipo devem carregar no nome obrigatoriamente a expressão ‘sociedade de garantia solidária’,

sendo vedado o uso de expressão em outras línguas ou que induzam o cidadão à má interpretação do tipo de sociedade e sua finalidade.

O capital social mínimo, sempre integralizado em espécie, é de R\$ 200 mil reais e está fixado no artigo nono. Do montante total do capital social, um mesmo sócio só poderá ter até 10%. E a SGS poderá ser sócia de empreendimentos de representação de classe, de cooperação técnica, de fins educacionais e de contragarantia. Esses dispositivos, na falta de legislação, podem estar gravados nos estatutos das SGC.

Os artigos 11 a 15 tratam do fundo de risco livre (FRL). A norma define que o FRL pode receber recursos de sócios e não sócios, de pessoas jurídicas e de fundos de risco como Funproger, Fampe e outros, desde que não haja vedação legal da outra parte e exista termo de convênio. Neste convênio, a previsão de devolução, se houver, deve ser no mínimo de cinco anos, sendo vedada a devolução antes desse prazo, e devem estar descritas as condições de devolução. Esses valores do FRL e seus rendimentos deverão permanecer sempre em aplicação financeira vinculada totalmente a títulos do tesouro federal.

Uma palavra chama atenção na definição que a norma traz sobre o fundo de risco:

comunhão de recursos destinados a operações de garantia, recebidos pela sociedade de garantia solidária, tendo por base instrumento de convênio firmado com pessoa jurídica, sócio participante ou não, bem como com fundos destinados à prestação de garantias, inclusive o Fundo de Garantia de Operações (FGO), o Fundo Garantidor para Investimentos (FGI), o Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas (Fampe) e o Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (Funproger), desde que contem com autorização na forma da legislação de regência (RESOLUÇÃO BCB 4.822/2020, p. 1).

A palavra em destaque é COMUNHÃO, exatamente o que está na raiz do sistema e dos valores cooperativistas e das boas práticas de gestão de bens comuns propostas por Ostrom (1990, 1991). Mesmo que despretensiosamente, o normatizador (CMN) também enxergou essa característica de capital social e de cooperação contida nas garantidoras, mas, paradoxalmente, fixou sua natureza jurídica como sociedade anônima.

Nos artigos 16 e 17, estão marcadas as regras prudenciais mínimas para a utilização do FRL. A norma usa a nomenclatura ‘razões de alavancagem’ (RA). A primeira RA diz respeito à relação dos valores da exposição em garantia versus o capital contábil existente (capital social, menos investimentos, menos imobilizado, menos intangível, mais o FRL, mais as reservas). De acordo com a norma, este indicador não

poderá ser maior que dois, ou seja, os valores garantidos nunca podem ultrapassar o dobro dos capitais existentes.

A segunda RA vem da relação entre o valor do fundo de risco e a soma do valor do capital social (deduzidos investimentos, imobilizado e intangível) e das reservas, que não deve ser superior a oito vezes. Isso significa que a SGS precisa fazer crescer o seu capital social via lucros ou aportes, para poder também receber aportes significativos no seu fundo de risco. Adicionalmente, a norma ordena que as sociedades de garantia solidária constituam provisão contábil para cobertura das prováveis perdas decorrentes das garantias prestadas tendo como contrapartida o possível lucro do período. Ou seja, a SGS é obrigada a capitalizar um fundo de risco próprio, apartado do FRL. Mas a lei não define o percentual de resultado ou valor a ser capitalizado, por enquanto a critério da SGS, que deve reavaliar essa política há cada seis meses no mínimo.

No artigo 18, a norma impõe o limite máximo de 80% de garantia frente ao valor total do financiamento a ser garantido parcialmente. Ou seja, nunca a SGS poderá garantir 100% do financiamento, sendo obrigatória a divisão do risco com a entidade concedente do crédito ou outro parceiro minimamente em 20%. Outro detalhe do artigo limita a exposição do fundo a poucos sócios, limitando o montante de 5% do somatório do FRL com o capital social e com as reservas. Essas duas regras<sup>16</sup> de limite e exposição são um padrão encontrado em diversos lugares do mundo em que existe garantia mútua (Banco Mundial, 2023; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2021; Vesco, 2017; Yamory, 2015; Pombo; Molina; Ramírez, 2007).

As informações mínimas obrigatórias que devem ser disponibilizadas aos sócios e parceiros de convênios estão apontadas no artigo 19. São relativas: ao saldo das operações de garantia concedidas e honradas, de maneira estratificada e sempre mostrando os valores e os percentuais garantidos; aos créditos decorrentes de cobrança de operações honradas em fase de cobrança judicial e amigável; e as razões de alavancagem previstas no artigo 16 da resolução em tela.

b) A sociedade de contragarantia<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> As SGC também obedecem ao que está fixado na Resolução BCB 4.822/2020 (não por força de legislação e sim por adotarem padrão internacionalmente muito usado).

<sup>17</sup> A sociedade de contragarantia prevista na Resolução BCB 4.822/2020 não é a mesma Sociedade Central de Garantia de Crédito (SGC Central), pois uma é sociedade anônima e a outra é sem fins lucrativos, respectivamente, apesar de ambas terem a função de prestar contragarantia às SGS e SGC.

A partir do artigo 20 até o 24 estão as normas dedicadas à sociedade de contragarantia, que deve ter seu tipo social como ‘sociedade anônima’ e carregar a expressão sociedade de contragarantia obrigatoriamente no nome, sem utilizar-se de expressões relacionadas a outros entes do sistema financeiro nacional nem mesmo em outros idiomas. Com seu objeto definido em lei, a resolução repete que a sociedade de contragarantia tem por objeto único a concessão de contragarantia às sociedades de garantia solidárias. Entre as SGS e a sociedade de contragarantia deve ser firmado contrato que deve conter, no mínimo, elementos que expressem e busquem garantir a solidariedade de interesses, a transferência equilibrada de riscos, a continuidade dos negócios e da solvência da sociedade de contragarantia.

No final da Resolução estão identificados quem pode participar do capital social da sociedade de contragarantia, sendo as próprias SGS, outras pessoas jurídicas nacionais ou internacionais e os fundos de prestação de garantia de crédito, como o Funproger e o Fampe e outros, se não existir vedação legal. Cabe destacar aqui a possibilidade de participação internacional no fundo de risco de contragarantia da SGS, o que amplia o espectro e diferencia da SGC, que não carrega esta previsão na sua composição, mas podem ser alcançadas por ela.

#### 4.3.2.2 Decreto da Presidência da República 10.780, de 25 de agosto de 2021

Cabe destacar, em princípio, que esta normativa é abrangente e não analisa as SGS em separado das sociedades de contragarantia. Portanto, não cabe segregar a análise neste caso, como feito em outras partes deste relatório.

O decreto em comentário cria o Sistema Nacional de Garantias de Crédito, já previsto na Lei 123/2006. Esse decreto certamente é uma das normas basilares para as atividades de garantia de crédito e representa grande evolução nas atividades das SGS (servindo de paradigma para as SGC), pois novamente vincula-as formalmente ao sistema financeiro nacional, determina quem são seus pares (artigo quinto), estabelece a supervisão (artigos segundo, terceiro e quarto) e cria uma obrigação de transparência (artigo sexto).

O decreto entrega a supervisão e regulamentação do Sistema Nacional de Garantias de Crédito ao encargo do CMN. Ao Ministério de Economia ficou a tarefa de implementar e fomentar as atividades de garantia de crédito. E aos operadores de garantia, no âmbito do Sistema Nacional de Garantias de Crédito, ficou a tarefa de manter em sítio eletrônico, de acesso público, informações sobre a origem dos recursos que lastreiam as

garantias emitidas e os saldos agregados das operações de crédito garantidas e ativas, segregados por pontuação dos tomadores e por vencimento.

Importante observar que a norma já orienta os operadores a criar um sistema de informação que prime por transparência, que mostre a base de suas operações de entrada e destinação de recursos, estabelecendo a obrigatoriedade de um sistema de ranqueamento entre os garantidos (a partir de março de 2022). Ou seja, há preocupação do legislador com algumas características da governança.

#### **4.4 A política nacional do cooperativismo, o sistema nacional de crédito cooperativo e as diretrizes do BCB para governança em cooperativas de crédito no contexto das garantidoras de crédito**

Apesar de haver pouca legislação ou normativas, até setembro de 2023, de origem governamental para as SGC, existe legislação para as cooperativas de crédito, que são autorizadas pela Lei 5.764/1971 e Lei Complementar 130/2009 a prestarem serviços de garantia de crédito. Sendo assim, esse é o caminho escolhido para a discussão.

Não é explorada neste subcapítulo a legislação detalhadamente, já que há parte específica para tal. Foram escolhidos para apresentação os conceitos carregados na lei e materializados nos trabalhos do BCB (2008) e da OCB (2021a).

Resumidamente, segundo a OCB (2016) e o BCB (2008), o conceito de governança corporativa nas cooperativas está ligado à direção estratégica, em como são estabelecidas as práticas éticas, visando a garantir a consecução dos objetivos sociais e assegurar a gestão da cooperativa de modo sustentável, de maneira alinhada aos interesses dos cooperados e aos princípios cooperativistas.

As referências também abordam os papéis dos agentes de governança e como devem atuar os órgãos de administração, de fiscalização e *compliance*, de assessoramento e auditoria, e de relacionamento com o cooperado, tudo razoavelmente alinhado ao conceito e às práticas de governança corporativa aplicado nas corporações privadas não cooperativas, como as sociedades anônimas.

Os princípios de governança cooperativa são os seguintes (OCB, 2016, p.14, grifo nosso):

**Autogestão:** processo pelo qual os cooperados são responsáveis pela direção e prestação de contas da cooperativa. Os agentes de governança respondem pelas consequências de atos e omissões;

**Senso de Justiça:** é o tratamento dado a todos os cooperados com igualdade e equidade em suas relações com a cooperativa e nas relações da cooperativa com suas demais partes interessadas;

**Transparência:** visa facilitar voluntariamente o acesso dos interessados às informações além das exigidas por dispositivos legais, criando um ambiente de relacionamento confiável e seguro;

**Educação:** investir no desenvolvimento do quadro social visando formar lideranças que tragam em seus conhecimentos de gestão e administração à essência da identidade cooperativa;

**Sustentabilidade:** significa buscar a gestão ética nas relações internas e externas para geração e manutenção de valor a todas as partes interessadas, visando à perenidade da cooperativa.

Conforme a OCB (2016), espera-se que, com a implantação da governança, se alcancem os seguintes objetivos de:

- aperfeiçoamento da transparência;
- desenvolvimento e a competitividade das cooperativas;
- contribuição para a sustentabilidade e perenidade do cooperativismo;
- aprimoramento da participação dos cooperados nos processos decisórios;
- alcance de melhores resultados econômico-financeiros;
- incentivo à inovação e ao melhoramento da qualidade dos serviços prestados;
- responsabilidade social para integrar cooperativa e sociedade.

A OCB (2016) também preconiza uma estrutura básica de governança, ressaltando que não há uma forma fixa, sendo que cada cooperativa deve buscar a sua própria estrutura, dadas as características de cada ramo. A Figura 10 mostra a sugestão da OCB.

O BCB (2008), quando trata das cooperativas de crédito, tem orientações bastante parecidas com as da OCB, sempre ressaltando que as cooperativas de crédito têm normas adicionais, mais específicas que de outros ramos. Dentre as várias diferenças, as cooperativas de crédito precisam estar atentas às normativas de proteção do Sistema Financeiro Nacional, em especial às previstas na Lei. Destaque para as normativas nominadas Acordos de Basileia, para a necessidade de aprovação, pelo Banco Central, das diretorias e conselheiros de cooperativas de crédito, de registro das decisões e de prestação de contas, entre outras.

Figura 10 - Estrutura básica da governança cooperativa sugerida pela OCB



Fonte: OCB (2016, p. 17)

Ressalta-se que, pela falta de legislação específica e detalhada, as garantidoras de crédito espelhavam-se nas cooperativas de crédito para balizar o comportamento de atuação, seus processos e registros e sua estrutura de governança, já que as cooperativas de crédito eram até então entes com autorização e previsão legal para prestação do serviço de garantia de crédito.

O BCB (2008) apresentou suas diretrizes para boas práticas de governança em cooperativas de crédito, abordando os temas:

- representatividade e participação dos associados: aborda temas sobre as assembleias gerais, comunicação, informação e capacitação aos cooperados;
- direção estratégica: aponta que as tarefas estratégicas, como a definição de políticas, e de prestação de contas não devem ser funções executivas
- gestão executiva: reforça a separação das funções executivas das estratégicas, para evitar ou minimizar os conflitos de interesse; e
- fiscalização e controle: trata da atuação de associados e não associados (inclusive o BCB), no exame das atividades das cooperativas de crédito

De maneira geral, o que se encontra nas orientações da OCB (2016) está bem alinhado às orientações vistas em BCB (2008).

#### 4.4.1 As SGC e os princípios cooperativistas

Para análise da realidade das SGC frente aos princípios cooperativistas, fez-se uso de quadros para facilitar a apresentação. Também se utilizou da segregação entre SGC singular e sociedade de contragarantia (*a* e *b* respectivamente), apesar de ter efeito menor neste caso. Segue o Quadro 8 com as informações.

**Quadro 8 - Cotejamento das práticas e documentos institucionais das SGC brasileiras associadas à Central frente aos princípios cooperativistas**

(continua)

PRINCÍPIO COOPERATIVISTA	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
1. Adesão livre e voluntária	<p>a. A adesão é livre e voluntária, desde que contribua financeiramente para a organização (a taxa de adesão na SGC equivale à cota social na cooperativa; entretanto algumas cooperativas de crédito facilitam o pagamento de tal taxa, com parcelamentos e cobrança de valores baixos, o que não é o caso da SGC, que cobra integralmente o valor no momento da adesão). Assim como na cooperativa, na SGC há relativa dificuldade de impedir o acesso ao bem sem justo motivo (é característica do bem comum).</p> <p>b. Este princípio está garantido para a sociedade de contragarantia também mediante contrapartida financeira.</p>
2. Gestão democrática	<p>a. Em ambas as organizações (cooperativa e SGC) o membro tem direito de votar e ser votado e para diversas funções/cargos. No contexto atual, em que as SGC são associações sem fins lucrativos, elas se assemelham às cooperativas, pois cada um representa um voto. No contexto proposto pela legislação atual (ainda em consolidação, com prazo para entrar em vigor), esse princípio não atuará, pois o formato previsto é sociedade anônima (S.A.), na qual a quantidade de capital é que regula a possibilidade e a proporção da participação do membro, ou seja, não obedece ao princípio cooperativista.</p> <p>b. O mesmo raciocínio se aplica à SGC Central.</p>
3. Participação econômica dos membros	<p>a. É possível considerar que este princípio, atualmente, seja atendido, já que os associados têm controle equitativo e democrático sobre o capital. Apesar de não haver distribuição das sobras, tudo o que resta volta para benefícios comuns a todos os associados, que podem decidir pelo uso dos valores para finalidades ligadas ao objeto da sociedade.</p> <p>b. O mesmo vale para a sociedade de contragarantia.</p>
4. Autonomia e Independência	<p>a. Este princípio é alinhado às práticas atuais das SGC. Entretanto, quando se aplicar a legislação atual, a gestão pode ser enviesada pelo controlador, que pode colocar seus interesses pessoais na frente do coletivo. O comportamento do <i>free rider</i> fica institucionalizado como possível, mas passível de punição.</p> <p>b. Vale este mesmo raciocínio para a Central.</p>
5. Educação, formação e informações	<p>a. Na atual prática das SGC, esta condição está assegurada, mas pouco em prática. As SGC nasceram no interior do movimento associativista empresarial, tem como stakeholders diversas cooperativas e associações comerciais, além de promover educação e assessoria voltadas ao seu objeto e ao associativismo. Desde a sua fundação, mais os apoiadores das SGC do que elas próprias promovem ações de divulgação e educação sobre crédito para públicos interessados e estudantes.</p> <p>b. Já as formações promovidas pela Central são mais visíveis nos documentos analisados, inclusive com a promoção e participação de eventos sobre gestão de crédito e gestão administrativa da própria garantidora.</p>



(conclusão)

PRINCÍPIO COOPERATIVISTA	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
6. Intercooperação	<p>a. Mesmo antes das SGC nascerem houve movimento de ajuda mútua, desde a visita de representantes brasileiros a experiências internacionais de garantia solidária de crédito até a vinda de estrangeiros ao Brasil para capacitar os locais. A criação uma SGC já pode ser considerado é ato de cooperação entre as pessoas e organizações associadas. As parcerias com cooperativas de crédito locais para a realização de atos de interesse pela comunidade, vistas nos relatórios, também são exemplos de atuação das SGC no contexto desse princípio.</p> <p>b. Na Central, que por si é um ato de intercooperação, percebe-se algumas ações de intercooperação relacionadas à busca de parceiros para a expansão da quantidade de singulares, para atuação em rede melhoria da performance de custos, entre outros. Ocorre, via Central, o benchmarking entre as SGC para a captação de fundos públicos de garantia, a serem geridos pelas SGC. Da mesma forma há promoção do <i>benchmarking</i> administrativo e até mesmo planejamento e a cogestão.</p>
7. Interesse pela comunidade	<p>a. Foram demonstradas várias atividades desenvolvidas pelas SGC que se alinham com esse princípio, durante as visitas (virtuais e presenciais). Entretanto, nas atas de assembleia das SGC analisadas não foi possível perceber a discussão coletiva sobre assuntos comunitários.</p> <p>b. Nos registros da Central não aparecem temas relacionados a tal princípio. Talvez pela natureza da organização, mais voltada para as próprias SGC.</p>

**Fonte: autoria própria (2023).**

Pode-se observar, no Quadro 8, que os princípios cooperativistas estão presentes nas ações das SGC. Não era para ser diferente, dada a origem das SGC brasileiras, baseada na realidade de garantidoras de outros países, onde são cooperativas. Além disso, o modelo brasileiro publicamente já manifestou desejo de ser cooperativa de crédito e se prepara para tal, até porque a legislação traz essa possibilidade.

Feita a vista sobre a realidade, passa-se a propor o futuro com base no que se encontrou na literatura e nos relatórios analisados.

#### 4.4.3.1 Como as SGC podem melhorar sua performance baseadas nos princípios cooperativistas

Aqui também se utilizou o formato de quadro para facilitar a interpretação, assim como há segregação entre SGC e sociedade de contragarantia (*a* e *b* respectivamente). Segue o Quadro 9 com as proposições por princípio.

Na observação das sugestões do Quadro 9, é possível perceber que o esgotamento das possibilidades está além deste estudo, pois são muitas, dada a grande amplitude dos princípios. Então, não se pretende encerrar ou limitar a discussão a este documento e, sim, qualificá-la ainda mais.

**Quadro 9 - Proposições para melhorar a performance das SGC ligadas à Central frente aos princípios cooperativistas**

(continua)

PRINCÍPIO COOPERATIVISTA	SUGESTÕES FRENTE AO PRINCÍPIO
1. Adesão livre e voluntária	<p>a. A adesão é de fato livre e voluntária para as MPE, mas poderia ser feito o parcelamento de valores relativos a essa adesão e até mesmo o uso de determinados serviços sem a cobrança de taxa de associação, a exemplo das cooperativas de crédito.</p> <p>b. Apesar da adesão ser, de fato, livre e voluntária, os custos de adesão à Central são um ponto de atenção para cada SGC e poder-se-ia buscar mecanismos de subsídio ou parcelamento desse custo, por meio dos stakeholders, por exemplo.</p>
2. Gestão democrática	<p>a. Além de criar um programa de desenvolvimento de lideranças, para que os associados tenham condições semelhantes para aceder a postos de comando, sugere-se que as SGC promovam amplo processo de defesa de interesses, interagindo com lideranças da classe cooperativista e política, a fim de encaminhar mudanças na lei. Quem sabe uma composição com organismos como a OCB ou semelhante pode servir de aprendizado.</p> <p>b. O mesmo raciocínio se aplica à SGC Central.</p>
3. Participação econômica dos membros	<p>a. Apesar de haver equidade no controle e no retorno do capital no modelo atual, é interessante a criação de programa de pontuação por atividades entre associado e associação; não é um programa de distribuição de lucros ou sobras, e sim um estimulante à atividade, que não precisa ficar restrita à garantia de crédito, podendo abranger atividades que estimulem o interesse pela comunidade, como as que atacam questão sociais e até ambientais. Pode ser feito em forma de jogo para estimular os participantes, coadunando-se com o que prevê os estatutos das SGC no que toca à promoção do desenvolvimento econômico e social, inclusive com parcerias. Neste ponto também o desenvolvimento de atividades de defesa de interesses junto à OCB à classe política é fundamental, pois se a legislação recente for operacionalizada, este princípio ficará prejudicado. Outro ponto importante a ser discutido é a questão tributária, que influencia na distribuição de sobras, muito bem endereçado por Casarotto Filho et al (2020), em que o formato de sociedade cooperativa é mais vantajoso que qualquer outro para os associados.</p> <p>b. O mesmo se aplica para a sociedade de contragarantia, com papel mais elevado, pois ela equivale a uma cooperativa central, tendo maior preponderância na defesa de interesses. No tocante a este ponto, a defesa deverá ser feita para que as SGC tenham a possibilidade de se tornar cooperativas para operacionalizar integralmente este princípio e obter as vantagens tributárias possíveis. Além disso, a centralização inteligente de serviços também é ponto-chave para os custos das SGC.</p>
4. Autonomia e Independência	<p>a. Aqui, do mesmo modo que no princípio 3, a autonomia só poderá ser preservada se a forma social se mantiver como hoje é ou se a SGC se tornar cooperativa, garantindo a proposição de um voto por associado e que isso seja levado a todos os associados, não ficando concentrado nos associados fundadores.</p> <p>b. Este mesmo esquema de raciocínio vale para a Central.</p>
5. Educação, formação e informações	<p>a. Neste quesito, a troca do tipo social para S.A. pode ameaçar a continuidade e a melhoria no processo de formação e informação já existente. Chama-se atenção para a necessária implementação de um programa permanente de formação de líderes. Sugere-se que estes cursos tenham parte geral, que pode ser promovida pela Central, e parte específica, para que se guarde na capacitação o cultivo das características locais, sendo que ficou evidente o pouco trato dessas questões frente às diferentes realidades.</p> <p>b. Da mesma forma, aplica-se o raciocínio para a SGC Central, que tem papel mais abrangente e uniformizador para a divulgação de informações. Isso poderia dar um rosto, uma personalidade ao sistema garantidor mutualista, criando identidade e identificação com capacitação e transparência, um importante pilar da governança corporativa.</p>

(conclusão)

PRINCÍPIO COOPERATIVISTA	SUGESTÕES FRENTE AO PRINCÍPIO
6. Interooperação	a. Aqui é preciso imaginar algo relativo ao princípio 8 de Ostrom, pois é possível congrega SGC de regiões próximas. b. Sugere-se que a Central se aproxime sistematicamente mais de entidades como OCB e federações de segmentos econômicos ou classes patronais ou de trabalhadores, com vistas a somar esforços em prol da MPE, nos mais variados campos. É possível favorecer uma comunidade SGC mais ampliada com ações em conjunto, entretanto, é preciso parcimônia na ação para não prejudicar outras SGC
7. Interesse pela comunidade	a. As SGC devem ampliar seu papel, avançando na criação de estímulos internos para que seus associados também pratiquem individualmente o interesse pela comunidade, além das sugestões para o princípio 3. Isso poderia criar também maior identificação da comunidade com as SGC, atraindo mais associados. O processo precisa ser democrático, desde a escolha dos temas até a escolha dos destaques. b. A Central poderia realizar concursos entre as singulares para premiar as iniciativas de destaque e impulsionar as mais inovadoras e as que promovessem maior inclusão ou cuidado com o meio ambiente, por exemplo, submetendo a escolha das prioridades à sua assembleia. Além disso, poderia ser uma grande sílaba de boas experiências a serem adaptadas para replicação.

**Fonte: autoria própria (2023).**

Por isso, sempre cabe, antes da aplicação de qualquer sugestão, reflexão e análise profundas sobre a realidade de cada SGC e como elas se comportam diante de cada princípio.

#### 4.4.2 Governança corporativa nas garantidoras brasileiras

Cabe apontar a incompletude do Sistema Nacional de Garantia de Crédito (SNGC), aludido na Lei 123/2006 e suas atualizações. Isso certamente prejudica o ganho de qualidade nas ações de governança de todas as garantidoras. Esse papel, hoje, de ‘criador’ de normas, está sendo exercido pela SGC Central, que, conforme se observa os relatórios de atividades ao longo do tempo, vem conseguindo implementar ações conjuntas de melhoria, o que poderia ser melhor se o SNCC já estivesse bem estabelecido de fato.

Por outro lado, a própria ação protagonista das garantidoras de criar e manter a uma central, aos moldes cooperativistas, pode induzir de maneira mais democrática o estabelecimento das regras de governança a serem previstos pelo SNCC. É uma oportunidade.

Sendo a regra de criação o ponto de partida institucional, foram examinados atentamente os estatutos de todas as SGC ligadas à Central. Sobre governança, viu-se que elas têm previsto o seguinte:

a) caracterizam associados em três ou quatro categorias: fundadores, contribuintes (ou efetivos ou participantes ou beneficiários), mantedores; duas garantidoras possuem a classificação de sócio voluntário; estão estabelecidos os direitos e deveres de cada tipo; e

b) preveem na estrutura de administração os seguintes órgãos:

b1) soberano e deliberativo, geralmente chamado de assembleia de associados;

b2) parcialmente executivo, geralmente chamado de conselho de administração;

b3) executivo, chamado diretoria executiva;

b4) fiscalizador, nominado de conselho fiscal;

b5) duas das 12, apresentam em seu estatuto, o conselho moderador.

Percebe-se semelhança forte com estatuto de uma cooperativa de crédito, guardadas as diferenças de tipo organizacional. Não é sem razão, pois o modelo inicial das SGC brasileiras foi inspirado no cooperativismo de crédito, como já apontado anteriormente.

#### **4.5 Governança corporativa em garantidoras de países referência para garantia mutualista de crédito**

São variadas as tipologias de modelos de governança nas sociedades garantidoras ao redor do mundo (Pombo, 2006; Pombo; Molina; Ramírez, 2007, 2008, 2013, 2020; Dreyer; Nygaard, 2020; Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2010, 2013, 2020; Banco Mundial, 2015, 2020, 2023) e há razoável quantidade de literatura recente sobre o assunto, em geral mais voltada para questões financeiras ou econométricas do que para a governança.

Do extenso apanhado encontrado e analisado durante a pesquisa, os achados da OCDE e do Banco Mundial concentram e resumem boa parte dos que tratam de governança. Isto se explica no levantamento bibliográfico, pois muitos dos estudiosos sobre o assunto são os autores de publicações dessas e outras agências de desenvolvimento (por exemplo, Pombo; Molina; Ramírez, 2007, 2008, 2013, 2020). Sendo assim, decidiu-se por não expor na tese toda a revisão de literatura sobre o assunto, dando ênfase direta aos materiais da OCDE e Banco Mundial no momento durante a concepção dos atributos no item 4.8.

Portanto, este subcapítulo faz foco nos arranjos de governança atuais, em nível político ou de sistema, das sociedades de garantia mutualista da Itália e Portugal, que desfrutam desses serviços há anos. Justifica-se a abordagem focada nesses dois sistemas, em especial, pela inspiração que eles foram para o modelo brasileiro de garantia mútua de crédito, conforme Castro (2014a), também não fazendo foco na história das SGC daquelas localidades.

A despeito de serem lugares, culturas e tempos diferentes entre a situação brasileira, certamente a experiência internacional apontará possibilidades até agora não experienciados nas SGC brasileiras, seja no tema governança ou mesmo na prestação de serviço.

#### 4.5.1 Sistema português

A partir de legislação consolidada em setembro de 2020, foi criado o Banco Português de Fomento (BPF), pela promulgação do Decreto Lei 63/2020, “da tinta” do então Presidente de Portugal, Marcelo Rebelo de Souza (Portugal, 2020). A citada lei promoveu a substituição da antiga Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua S.A. (SPGM) pelo BPF no fomento da economia daquele país, o que inclui a concessão de garantias mútuas de crédito (note-se que é, portanto, política pública).

Segundo define o Decreto Lei 63/2020, do governo português, em seu artigo terceiro, a missão do BPF é

a) Apoiar o desenvolvimento da economia através da disponibilização de soluções de financiamento, nomeadamente por dívida, em condições de preço e prazo adequadas à fase de desenvolvimento de empresas e projetos, potenciando a capacidade empreendedora, o investimento e a criação de emprego e proporcionando ainda às empresas locais condições de financiamento equivalentes às melhores referências do mercado internacional, através da gestão de instrumentos de financiamento e partilha de riscos;

b) Apoiar o desenvolvimento da comunidade empresarial portuguesa, colmatando as falhas de mercado no acesso ao financiamento das empresas, com enfoque nas pequenas e médias empresas e midcaps, em particular ao nível da capitalização e do financiamento a médio e longo prazo da atividade produtiva (Portugal, 2020).

A mesma norma atribui ao BPF o que era antes tarefa da SPGM: a representação e promoção dos produtos e benefícios do sistema português de garantia mútua em meio ao ecossistema empresarial do país, contribuindo sobremaneira para que todas as

empresas possam ter acesso a financiamento de qualidade e com isso investir em novos produtos, novos mercados, novas tecnologias, ser mais competitivas e crescer de forma sustentável. Neste novo ente, as prioridades definidas legalmente para ele estão o financiamento às MPE, projetos de inovação, infraestrutura sustentável (o que na lei é chamado de *green finance*) e impacto social, ampliando o escopo da antiga SPGM.

Sob a coordenação do BPF, o sistema português de garantia mútua assenta-se em três fundamentos, conforme Portugal (2020):

a) Sociedades de Garantia Mútua (SGM) equivalente às SGC brasileiras, que prestam garantias em favor das MPE ou entidades representativas destas;

b) Um fundo nacional de "resseguro", que cobre parte do risco das SGM, o que multiplica a sua capacidade de apoio às MPE, chamado de Fundo de Contragarantia Mútuo (FCGM), lastreado em fundos públicos e gerido pelo BPF. Este ente é equivalente ao fundo de contragarantia da SGC Central existente no Brasil, que tem característica mista de capital, enquanto, no fundo português, só há capital público nacional e internacional.

c) A entidade "coordenadora" de todo o sistema é o BPF, que gere o FCGM e dinamiza quer a criação e desenvolvimento das SGM e destaca a imagem do produto garantia mútua em favor das PME, ao mesmo tempo em que presta diversos serviços não operacionais a todas as entidades do Sistema, sob a lógica de um centro de serviços compartilhados. Essa entidade era a SPGM e, a partir do Decreto Lei supracitado, passou a ser o BPF. Em primeira impressão, pode-se imaginar que essa entidade equivale, no Brasil, a SGC Central no Brasil, mas não é. O par brasileiro mais próximo do BPF é o BNDES, vistas as funções dadas pela lei lá e aqui.

Na busca pelas características de governança do BPF, encontra-se, no Decreto Lei que o criou, os seguintes elementos de governança:

- citação de objetivos e finalidades da instituição;
- citação dos órgãos de gestão e suas funções;
- diretrizes detalhadas para reuniões e remuneração do pessoal;
- composição e funcionamento das assembleias gerais, do conselho de administração, da comissão executiva, do conselho consultivo e do secretário; além da competência de cada uma dessas instâncias e seus líderes;
- como se darão as atividades de fiscalização, em especial a auditoria interna e externa;
- aplicação dos resultados e dissolução da sociedade.

Nos sítios de internet, o BPF existe mais informações sobre produtos que sobre sua governança. Já para a SPGM, que foi substituída, estão disponíveis mais materiais que para o BPF. Como o BPF é ‘herdeiro’ da SPGM, acredita-se que as práticas e preceitos de governança disponíveis na SPGM tendem a migrar para o novo ente com as condições mínimas apontadas pela lei. Assim, cabe observá-los a título de inspiração.

A SPGM (2021) dispunha em quatro categorias as informações sobre governança:

1) Modelo de governo: missão, visão e valores; estrutura acionária; os órgãos sociais e seus deveres; política de remunerações; política de seleção e avaliação da adequação dos órgãos sociais; informações de assembleias gerais (inclusive atas) e organograma.

2) Práticas de boa governança: relatório anual de governo societário; grau de cumprimento; política de pagamento a fornecedores; informações sobre transações (com entidades relacionadas; plano para a igualdade de género.

3) Regulamentos: código de conduta; estatutos; regulamento de comissão executiva; comitê de controle interno.

4) Compliance: política de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo; plano de gestão de riscos de corrupção e infrações conexas.

Além dessas informações, no endereço virtual da SPGM ainda constavam relatórios de prestação de contas e informações sobre o FCGM.

Pelas informações acima visitadas sobre o sistema português de garantia, comparando-o com as SGC do Brasil, parece que lá já há consciência e prática da importância da governança e seus elementos de forma mais elevada que nas SGC brasileiras, que não demonstram esforço além do exigido legalmente (ou ainda não dispõem capacidade técnica e/ou financeira para tal), pois só há manifestações esparsas sobre alguns desses elementos nos relatórios observados e nos endereços virtuais.

Todavia, há de se ter em mente que o sistema português absorveu as garantias como política pública há mais de 15 anos (SPGM, 2021). Essa condição não estimula comparações com o sistema brasileiro, mas serve, certamente, de referência para futura adaptação às realidades locais, situação que ocorre também com o sistema italiano.

#### 4.5.2 Sistema italiano

Lavecchia, Leva e Loschiavo (2020) contam que a garantia mutualista na Itália iniciou por volta dos anos 50, está pulverizada no território e é representada pelos consórcios coletivos garantidores de crédito, chamados de confidi, e pelas confederações de federações nacionais de garantia mútua.

Destaque para a Assoconfidi, que é a confederação das federações Fedartfidi, Asscooperfidi, Federconfidi, FederAscomfidi, Fincredit, Creditagri Coldiretti e Federfidi. A Assoconfidi é uma plataforma de intercâmbio de interesses comuns e representa os membros tanto a nível nacional como europeu, por meio da Associação Europeia de Instituições de Garantia, sendo que suas federadas já atenderam mais de 1,2 milhões de pequenas empresas italianas (AECM, 2023).

Para Calcagnini (2018), os valores do sistema italiano de garantia mútua são a reciprocidade e a ausência de lucro, a proximidade com territórios e negócios e a lógica da subsidiariedade em relação aos demais assuntos do sistema.

Os confidi estão divididos entre estruturas de primeiro e segundo grau e, em geral, são cooperativas de crédito, conforme D'Ignazio e Menon (2020). Os sujeitos de primeiro grau exercem uma função de garantia direta em favor das empresas associadas (como as SGC no Brasil), enquanto os confidi de segundo grau desempenham principalmente uma função de partilha de risco em conjunto com os de primeiro grau (como a SGC Central no Brasil) e com os fundos públicos de garantia mútua.

Essa distinção entre primeiro e segundo graus entre os confidi, respectivamente está esclarecida no capítulo cinco da lei bancária italiana (Italia, 2022; Vesco, 2017):

- menores: registrados nos termos do art. 112 da lei bancária italiana; este tipo apenas pode exercer garantias coletivas de linhas de crédito aos associados e serviços conexos e instrumentais, recebendo supervisão limitada ou indireta do banco central da Itália.

- supervisionados: intermediários financeiros inscritos no registo, nos termos da lei e supervisionado pelo banco central italiano; além da garantia, este tipo pode exercer outras atividades dentro dos limites impostos pela legislação em vigor, como financiamento e investimentos diferenciados;

Na busca pelas informações sobre governança dos confidi, em especial das confederações, foi encontrado panorama bastante semelhante ao português, eximindo da repetição.



Operacionalmente, o sistema italiano é mais flexível e permite mais conexões entre os confidi, suas federações, os bancos e a comunidade, proporcionando usar as garantias para ofertar maior diversidade de serviços (Caselli et al., 2019) e de atividades de investimento corporativo. Da mesma forma, vários níveis de governo participam dos fundos de risco, seja aportando valores ou os fiscalizando. Essa condição evidencia ponto de destaque para as cooperativas de garantia de crédito italianas: sua característica inovativa e abrangente dos serviços prestados (Ferrucci; Guida; Meliciani, 2020).

No Brasil, há predominantemente garantia de crédito frente a financiamentos bancários, sendo a Itália um dos países onde as garantidoras oferecem mais variedade de serviços e atuações. Corroborando essa afirmação, Bolognese e Paglietti (2023) afirmam que alguns confidi, além da garantia, fornecem crédito direto aos associados, participam do controle de empresas de outros ramos, fazem investimentos em fundos de ações e startups, garantem exportações e operam microcrédito, entre outras atividades.

Na Itália, as garantidoras são em grande número, quando comparado com a maioria dos países: eram 200, no começo de 2023, sendo 32 do tipo supervisionado e 168 menores, a maioria localizadas na região sul da Itália, segundo Bolognese e Paglietti (2023), que informaram que o número de confidi diminuiu muito após a última reforma lei bancária daquele país, ocasionando muitas fusões entre eles para o atendimento à nova legislação.

Caselli et al (2019) destacam que a atuação dessas organizações é enraizada nos territórios e reconhecida e estimulada pelos governos, em todos os níveis, sendo que os confidi são reconhecidos como importantes atores sociais por toda a comunidade, capazes de influenciar o bem-estar dos seus territórios.

Por outro lado, a fraca supervisão dos confidi menores também representa risco para os bancos e para o sistema financeiro, nem sempre cumprindo seu papel com eficiência, conforme apontaram Lavecchia, Leva e Loschiavo (2020).

Assim como em Portugal, o sistema italiano de garantia coletiva de crédito se expandiu muito quando recebeu apoio efetivo e formal dos governos. Lavecchia, Leva e Loschiavo (2020) afirmam que o Fundo de Garantia às PME (FDG) do governo italiano, operacionalizado com vigor a partir dos anos 2000, proporcionou forte expansão do sistema de garantia coletiva de crédito no país, combinando-se com os consórcios e ou fundos regionais: em 2018, os empréstimos garantidos ultrapassaram 19 bilhões de euros face aos quase 2 bilhões em 2008. Caselli et al. (2019) corroboram a percepção da situação de crescimento, mas também dão crédito do resultado à combinação do novo

fundo com mudanças nas regras bancárias, que permitiram aos bancos não fazerem provisões técnicas para devedores duvidosos quando o financiamento tinha aval de garantidora(s).

Novamente é possível demonstrar o que Ostrom (2009) afirma sobre a capacidade do policentrismo de engajar comunidade e de efetivamente proporcionar mecanismos de implementação das políticas públicas.

Por fim desta seção 4.5, depreende-se que Portugal e Itália utilizam com mais intensidade que o Brasil os propósitos e capacidades do instrumento garantia de crédito e o que ele pode proporcionar, seja em volume ou abrangência de serviços que se dão através de garantias. O mesmo ocorre em diversos outros países. Certamente isso tem relação com o pioneirismo deles frente ao Brasil. Apesar das diferentes geografias e tempos, é possível que o Brasil acelere o ganho de capacidade (ou de produtividade em *lato sensu*) das suas garantidoras aproveitando essas experiências, guardadas as devidas territorialidades.

#### **4.6 A prática de Ostrom aplicada às SGC brasileiras**

Nesta etapa da pesquisa, procurou-se cotejar os resultados dos estudos de Ostrom (1990; 1991, 2005, 2011) com a realidade das garantidoras brasileiras ligadas à SGC Central, em especial o IAD framework e as boas práticas de governança.

##### **4.6.1 As SGC e as boas práticas de boa governança de Ostrom**

Para contextualizar as sociedades garantidoras de crédito frente à perspectiva dos comuns, didaticamente será descrito cada um dos *design principles* (ou das boas práticas) apontadas por Ostrom (1990; 2010).

Feito o apontamento, a seguir estão os oito princípios interpretados no contexto das SGS paranaenses. Por questões didáticas, está enumerado cada princípio com marcadores, nominados de *a* e *b*, fazendo referência às SGC singulares e à SGC Central respectivamente:

1.a. Fronteiras claramente definidas: os indivíduos ou grupos de indivíduos que têm direito de utilizar o FRL são as micro e pequenas empresas, os microempreendedores individuais, profissionais liberais e os produtores rurais pertencentes à região de atuação

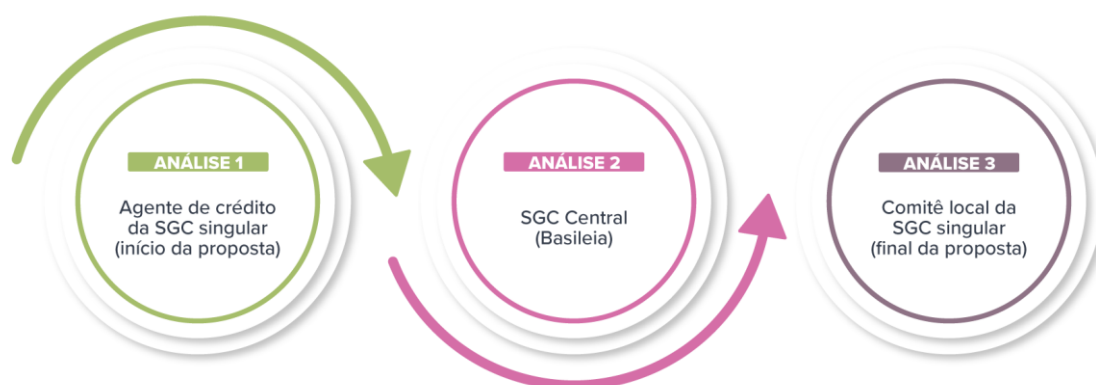
da SGC. Existe um limite para o valor máximo para as operações simultâneas de cada associado (geralmente R\$150.000,00), para o qual pode se fornecer até 80% de garantia (os outros 20% são necessariamente risco da instituição financeira concedente do empréstimo). Também existe um prazo máximo (em geral de 60 meses) para uso do FRL (por operação). Cada SGC tem o seu próprio FRL somente disponível para os próprios associados. Se o uso do FRL da SGC chegar à proporção de 7% do seu total, as operações de garantia da SGC naquele fundo são interrompidas com a intenção de assegurar as operações já contratadas, até que esse percentual se estabeleça abaixo do patamar indicado (o termo *stop loss* guarda o significado da parada das operações até o reestabelecimento desse percentual de segurança). Pode existir mais um limite, quando o FRL é composto por recurso público municipal ou estadual, permitindo que somente micro e pequenas empresas e/ou microempreendedores individuais e/ou produtores rurais daquele município e/ou estado acessem a garantia complementar dada por aquele FRL. Outro limite estatutário existente veda a concessão de garantia em operações com entidades financeiras com as quais os membros de órgãos estatutários e ocupantes de cargos de nível gerencial da SGC mantenham vínculo profissional ou consultivo de qualquer espécie.

1.b Fronteiras claramente definidas: as organizações associadas à SGC Central são somente as SGC singulares; também existem organizações públicas e provadas que atuam como apoiadoras da SGC Central. Existe um limite para o valor total de operações simultâneas para cada SGC associada, estabelecido em contrato entre as partes (não é igual para todas). O FRL da SGC Central está somente disponível para contragarantia das próprias associadas. Se o uso do FRL da SGC Central chegar à proporção de 7% do seu total, as operações garantidas por ele são interrompidas com a intenção de assegurar as operações já contratadas, até que esse percentual se estabeleça abaixo do patamar indicado (*stop loss*). Para ser associada à SGC Central, as SGC singulares devem aderir à normativas complementares estabelecidas pela Central, como prestação de contas regular e periódica (com auditoria pela Central), transparência e adesão às normas-padrão para análise de crédito (fluxo estabelecido pela Central). Ou seja, há um modelo mínimo a ser seguido pela singular se desejar participar do grupo (o que atende a um dos requisitos – institucionalidade – do conceito de capital social recém apontado).

2.a. Coerência (congruência) entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais:

As SGC são livres para fixar valores e prazos máximos para garantia, desde que inferiores ao valor e prazos máximos (geralmente R\$150.000,00) para as operações simultâneas de cada associado, definido em norma aplicável por semelhança (como a Resolução 4.822/2020) ou orientado pela SGC Central (dependendo do valor disponível em FRL, talvez isso seja até tecnicamente necessário). Também é possível que a SGC singular busque o balanceamento do fornecimento de garantias entre os segmentos da economia (primário, secundário e terciário), mas a depender da característica regional da SGC, isso não é facilmente alcançável. Ponto de destaque neste princípio é o processo de análise de crédito, que fica mais bem visível na Figura 11.

**Figura 11 - Fases do processo de análise de crédito das SGC ligadas à Central**



**Fonte: autoria própria (2023).**

A primeira fase é, então, realizada localmente, em cada SGC singular. É quando cada processo se inicia, com a verificação documental e/ou visita às instalações da empresa e seus sócios (neste ponto já é possível alguma seleção, principalmente se a SGC está em busca do comentado balanceamento de carteira entre os segmentos da economia). Passada essa fase, o processo segue para análise da SGC Central, que presta este serviço de análise primária de crédito, calcada nos indicativos de Basileia.

Em sendo positiva a análise da Central, o processo retorna para a singular para continuidade, agora no pelo Comitê Local de análise de crédito.

Nesta fase, é revisada a adequação da proposta à realidade local e se buscam elementos de risco moral ou do capital social (via análise do histórico de pagamentos, de tomada de crédito da empresa e de seus sócios e por conhecimento pessoal de executivos, analistas e outros sobre a empresa que pretende tomar o crédito). Importante ressaltar que essa condição pode mudar para cada SGC ou mesmo dentro da mesma SGC, de um território para outro, a exemplo do que se viu nos relatórios da SGC Central, que apontavam que as análises para a região do litoral do Paraná precisam ser mais acuradas e os prazos mais

curtos, pois por lá a inadimplência é mais comum e, inclusive, mais aceita por outras empresas de crédito, diferentemente da região da capital. Todo o processo de análise é realizado por meio do mesmo sistema informatizado (fornecido pela SGC Central às singulares) e obedece a normas de nível de serviço entre as SGC Central e as singulares.

2.b. Coerência (congruência) entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais: a SGC Central atua no Brasil todo, as normas de uso dos fundos é uniforme e as regras são aplicadas de maneira equitativa entre SGC singulares. Entretanto, quando uma SGC passa alguma dificuldade, há uma aproximação maior dessa SGC, inclusive de outras singulares. Este procedimento, de mais ‘energia’ para o mais fraco, é comum no cooperativismo e ocorre também nas SGC. Outro ponto interessante é que a SGC Central estabeleceu sua sede em cidade do interior do Paraná, diferentemente do que é tradição no Brasil. Veja-se, no caso paranaense, que a Ocepar (representante das cooperativas no estado) está estabelecida em Curitiba, distante do *locus* de maior atuação das cooperativas no estado. Percebe-se que a SGC Central seguiu outro critério para escolher a cidade-sede, supondo-se aqui que a escolha se deu por questões operacionais, sendo a Garantioeste, também sediada na cidade de Toledo/PR, uma das SGC singulares com maior atuação. Cabe também observar que o estado do Paraná, por meio de sua agência de desenvolvimento, disponibilizou capital para compor o FRL da SGC Central (fundo de contragarantia) para atividade com as SGC singulares do Paraná, potencializando os FRL de cada uma das singulares paranaenses em até 10x, segundo a norma de alavancagem utilizada. Isso pode gerar alguma ligação com o princípio 8, facilitando ou até encaminhando o aninhamento, principalmente para questões operacionais, como o maior rigor no controle, até mesmo exigido pelo aportador do fundo.

3.a. Arranjos de decisão coletiva: estatutariamente está garantido o direito de participação nas assembleias das SGC singulares a todos os associados, independentemente da classe do associado, desde que em dia com suas obrigações. Eles também podem se candidatar a cargos eletivos em conselhos superiores, fiscal ou mesmo em diretoria executiva. Entretanto, algumas SGC singulares restringem a participação em eleições para associados com menor tempo de associação (em média 120 dias). Ou seja, está facultado a qualquer associado, afetado pelas regras operacionais, a participação nos mecanismos de modificação dessas normas operacionais. Entretanto, conforme percebido na validação dos relatórios, na efetiva operação, a responsabilidade por definições de aspecto estreito

fica ao encargo dos executivos contratados e não dos associados. Outra percepção da pesquisa é que os participantes dos grupos de direção da maioria das SGC são indicados pelas associações comerciais fundadoras, o que se opõe a ideia original de Ostrom (2008, p. 34, tradução nossa), quando ela afirma que "as pessoas afetadas por um regime de recursos devem estar aptas a participar na elaboração e modificação das regras". Nessa mesma linha, destaca-se que algumas SGC, como a Garanticoop Liderança, possuem, na estrutura de governança regimental, um conselho que pode vetar decisões da assembleia geral por motivos eminentemente financeiros, conselho este composto geralmente pelos associados aportadores de capital em fundos gerenciados por aquela SGC.

3.b. Arranjos de decisão coletiva: como são poucas as associadas da Central, tende a ser menos complexa a reunião entre seus representantes e o exercício do direito de estabelecer normas que regularão a elas próprias. Aparentemente, a participação é bastante ativa nos momentos de decisão estratégica, contando com a participação de todas as SGC paranaenses, mesmo durante a pandemia da Covid-19, quando os meios digitais foram utilizados para reuniões e consultas. Entretanto, na efetiva operação, a responsabilidade por definições de aspecto estreito fica ao encargo dos executivos contratados e não dos associados. Isso não significa que eles não possam alterar as decisões dos executivos.

4.a. Monitoramento: existem diversos graus de monitoramento, a começar pelos executivos contratados pelas SGC para a gestão do negócio, passando pela Diretoria Executiva, Conselho Fiscal, Conselho de Administração e Assembleia Geral, adicionando-se a auditoria externa que se tornou obrigatória com a criação e adesão à SGC Central. Desta forma, todos os envolvidos no processo auditam ativamente as condições dos bens utilizados e o comportamento dos usuários, prestam contas aos apropriadores/associados ou são os próprios associados. Adiciona-se neste item a prestação de contas cobrada por possíveis instituições colaboradoras/apoiadoras/fiscalizadoras, que também exercem o monitoramento, inclusive do uso de valores dos fundos por ela instituídos. Exemplo de instituições como essa são o Sebrae e entes públicos, como prefeituras e agências de desenvolvimento, que têm aportes específicos em algumas SGC, além do Conselho Monetário Nacional que as fiscaliza por força de lei, a partir de 2020 (ainda não está bem configurada como operacionalmente será essa fiscalização, pois é recente).

4.b. Monitoramento: no caso da Central, além dos órgãos estatutários que têm atribuição de controle, a prestação de contas é cobrada por possíveis instituições

colaboradoras/apoiadoras/fiscalizadoras, que também exercem o monitoramento, inclusive do uso de valores dos fundos por ela instituídos. Exemplo de instituições como essa são o Sebrae e entes públicos, como o governo do Estado do Paraná, cooperativas de crédito e agências de desenvolvimento, que têm aporte SGC Central, além do Conselho Monetário Nacional (ainda não está bem configurada como operacionalmente será essa fiscalização, pois é recente).

5.a. Sanções graduais: associados das SGC que violem regras operacionais ou descumpram o estatuto ou passem a exercer atividades que firam aspectos éticos ou morais ou que ainda comprometam a condição financeira da entidade sujeitam o usuário à advertência, suspensão por tempo determinado e exclusão do quadro de associados (assim está assentado em todos os estatutos das SGC com alguma variação de linguagem). Só não está bem estabelecido em todos os estatutos como isso se dará operacionalmente, quem é responsável por levantamentos, apurações e encaminhamentos.

5.b. Sanções graduais: as SGC singulares que não cumprirem as regras podem ficar sem a disponibilidade do FRL Central até que sejam sanadas as irregularidades ou comprovada a não infringência de normas; progressivamente podem até ser desligadas do quadro associativo, conforme a gravidade do caso. Estatutariamente estão previstas algumas dessas situações no artigo 17 do estatuto da SGC Central. Da mesma forma como as singulares, no estatuto da Central também não está bem descrito o processo e as responsabilidades durante a apuração das infrações.

6.a. Mecanismos de resolução de conflitos: estatutariamente existe previsão, em todas as seis SGC do Paraná, para recurso a sanções previamente impostas por órgãos das SGC que não sejam suas assembleias gerais (último grau de recurso). Entretanto não há menção nos estatutos sobre conflitos entre associados e/ou funcionários da SGC. Por outro lado, pode-se observar em algumas cartas de garantia emitidas por algumas SGC que existe uma câmara de conciliação e arbitragem indicada para resolução de conflitos referentes aquele contrato em específico. Neste ponto específico da carta de garantia parece estar atendido o princípio, mas não se estende a outras relações.

6.b. Mecanismos de resolução de conflitos: não há previsão estatutária ou auxiliar para resolução de conflito entre associados ou entre associados e funcionários da SGC Central. Assim como nas singulares, só há previsão estatutária para recursos a instâncias

superiores da própria SGC Central, mas não está bem descrito que tipo de sanção, como se dá o contexto da ação que poderia levar à sanção.

7.a. Reconhecimento mínimo de direitos de organização: no caso das SGC, como já relatado no histórico, uma série de organizações vinculadas ao desenvolvimento regional estimulou a sua criação, destacando-se o Sebrae. Aproximadamente 17 anos se passaram desde a primeira iniciativa (ano de 2003) e a primeira regulamentação governamental de fato (Resolução CMN 4822/2020). Apesar de regular, jamais houve contestação por autoridades governamentais a respeito do direito dos usuários de criar suas próprias instituições e suas regras. Por outro lado, a resolução de 2020 classifica a SGS como sociedade anônima, tipo social diferente do utilizado até agora pelas singulares, que são geralmente associações civis sem finalidades lucrativas. É diferente do pretendido pelas SGC (ou mesmo pelas cooperativas de crédito).

7.b. Reconhecimento mínimo de direitos de organização: já para a SGC Central, criada há pouco mais de três anos, se aplica a mesma Resolução CMN 4822/2020, que apesar de criar algumas normas, não a inviabiliza. Mas a coloca em patamar diferente do atual e, mesmo do desejado, formato cooperativista, pois cria a figura das SGS e Sociedade de Contragarantia como sociedades anônimas, caminho que não vinha sendo buscado.

8.a. Alinhamento e articulação intersetorial na gestão (este princípio está mais direcionado às experiências com bens comuns que são parte de sistemas muito grandes): nas SGC singulares pouco se observa tal articulação fora do período eleitoral da Central, já que em todas elas são muitas mais associações comerciais e associados do que a quantidade de cargos nos conselhos superiores de administração. Assim, ocorre alguma confluência ou alinhamento entre essas instituições na hora da formação de chapas para a disputa eleitoral, mas não para a prestação de serviços ou operação. Desta forma, raramente as funções de apropriação, provisão, monitoramento, aplicação, resolução de conflitos e governança são organizadas em várias camadas de organizações aninhadas.

8.b. Alinhamento e articulação intersetorial na gestão: pode-se ver decisões integradas quando há interação entre os comitês de crédito da central e locais, durante operações de crédito; também se observa a situação na participação de associados fundadores e mantenedores/apoiadores das singulares, representando-as em conselhos deliberativos e outros órgãos da Central, tomando decisões que afetam toda a cadeia. De certa forma,



esse aninhamento apontado pela teoria é de baixa intensidade, informal e ocasional no caso da Central.

#### 4.6.1.1 Como as SGC podem melhorar sua performance baseadas no conceito das boas práticas de governança de Ostrom

A proposição da criação e os mecanismos de gestão das garantidoras de crédito paranaenses, criadas no âmbito particular das micro e pequenas empresas e suas organizações representativas, auxiliadas por outras organizações conscientes da importância deste tipo empresarial para a economia, estão alinhadas ao conceito de governança proposto pela Escola de Indiana. Estão presentes nelas, em maior ou menor grau, as boas práticas de governança pesquisadas e apontadas por Ostrom (2010). Feito o cotejamento entre os oito princípios de boa governança de Ostrom e a prática das SGC singulares paranaenses e da central, cabe sugerir ações que as levem a melhor desempenho frente aos *design principles*, com base nos achados da pesquisa bibliográfica e qualitativa.

Desta forma, seguem as sugestões por princípio, separando em *a* e *b* as análises para as singulares e para a central respectivamente.

1.a. Fronteiras claramente definidas: apesar de estar bem atendido este quesito, ainda faz-se a sugestão para a elaboração coletiva de um código de conduta e/ou de ética que possa ser compartilhado entre as singulares (guardadas as possíveis adaptações regionais existentes para o princípio 2), com diversos tópicos como o recebimento de presentes pelos executivos ou conselheiros, a concessão de crédito para empresas de associados que são também diretores ou conselheiros, para empresas de parentes de executivos das SGC ou de dirigentes/representantes de entidades relacionadas a ela. Durante os estudos de campo, percebeu-se que alguns executivos de SGC passaram por esta situação e como não havia uma norma unificada, os processos não foram igualitários (não houve reclamação ou irregularidade denunciada, até dezembro de 2022, nos relatórios da SGC Central).

1.b Fronteiras claramente definidas: este item também não aparece como ponto de atenção nas validações de dados. Entretanto, observando-se relatos internacionais, percebe-se que alguns países apresentam experiências com prestação de serviços mais amplas que as SGC brasileiras: outros produtos são ofertados aos associados, como a garantia de exportações, bastante comum na Europa. Poderia ser tema para a expansão das fronteiras da SGC calcada no mesmo bem comum hoje em uso, partindo da construção coletiva

liderada pela Central. Outro ponto, da vista da pesquisa, que requerer atenção é a questão da transparência das normas: apesar das normas estarem escritas e facilmente disponíveis em sistema digital, pouco tempo é dedicado à sua divulgação e à criação de mecanismos de apropriação dessas normativas. Outro exercício observado em algumas garantidoras internacionais é a divulgação, entre os associados, da importância do pagamento pontual e prioritário das suas prestações das operações garantidas para a manutenção da operação do FRL (ou a fuga do *stop loss*); nesta prática se percebe certa semelhança com a valorização dos princípios cooperativistas praticados naquela modalidade associativa, que serve de base para esta, como apontado por Bearzi e Schneider (2018), que propõem a educação como um dos meios para o cultivo dos valores cooperativistas ou como um dos meios para a manutenção do capital social. Sendo assim, sugere-se que a SGS Central lidere a proposição, para suas afiliadas, de um programa permanente de educação e capacitação sobre a temática do associativismo a exemplo do que muitas cooperativas fazem, para ressaltar a importância do ente e da manutenção do compromisso prioritário dos associados com ele.

2.a. Coerência (congruência) entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais: como cada região ou sub-região pode ter condições diferentes, cabe sugerir artefatos que privilegiam tais características, que quando alcançadas permitem acesso mais facilitado aos serviços. Como exemplo, está a experiência da Garantizar, uma sociedade de crédito mútuo localizada na Argentina, que utiliza meios digitais automatizados para a concessão de cartas de garantia para os associados (Ozomek, 2019), que é (des)ativado conforme a distância da taxa inadimplência da taxa do *stop loss*, ou seja, quanto mais longe a taxa de inadimplência está do *stop loss*, mais se facilitam as condições de acesso ao serviço. É possível aqui ainda adicionar questões relacionadas à assistência técnica aos associados, propiciando acesso mais facilitado aos que tenham esse acompanhamento mais frequente e que atinjam determinados níveis de serviço ou de gestão, podendo ser relacionados ao desempenho financeiro e/ou social, conforme norma a ser criada coletivamente. Assim, poder-se-ia estimular competição sadia entre associados, focado em questões operacionais e de sustentabilidade, numa espécie de jogo da sustentabilidade.

2.b. Coerência (congruência) entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais: do ponto de vista da Central, também poder-se-ia estimular competição entre as SGC ou grupos delas, focadas em desempenho financeiro e/ou social, preferencialmente

com critérios que abarquem questões de sustentabilidade e desenvolvimento regional, de modo que os indicadores guardem as diferenças entre as regiões. Ao passo que aumente a rede de SGC afiliadas à central, isso pode se tornar algo relevante para o sistema, dando-lhe característica diferenciada, aproximando-o dos princípios cooperativistas, principalmente o de interesse pela comunidade e conduzindo o sistema para as práticas ESG. Outro ponto que se observou nos relatórios e situações informais é que ocorre o auxílio a SGC com alguma situação excepcional, mas não há uma regra ou um combinado para isso entre as SGC singulares e gestão da Central. Pode-se criar um programa para uma espécie de cogestão, entre singular e central, com regras transparentes de constituição, deveres e funcionamento, o que pode ter ligação com o princípio 3, a seguir.

3.a. Arranjos de decisão coletiva: a partir dos dados da pesquisa, certamente este é um ponto a melhorar nas SGC brasileiras, além de ser uma situação propícia para aumentar a ligação entre os associados, qualificando o capital social e aproximando-o do capital social das cooperativas. Além do que, em tendo maior participação, certamente haverá maior comprometimento com a SGC e, em decorrência, provavelmente menor inadimplência. Uma sugestão passa pela prática do que, no cooperativismo, se chama de núcleos de base (Schneider, 2012a), segmentando os associados e reunindo-os para tratar de temas afetos ao dia a dia e capacitando-os, entre outras práticas. Ponto importante também são as atividades de desenvolvimento de lideranças, o que pode ainda auxiliar, e muito, na alternância de poder e no estímulo à participação nas esferas de decisão do empreendimento associativo, além de preparar os membros para assumirem outros papéis na sociedade, isso muito ligado ao conceito de cidadania (Schneider, 2012a), na expectativa de até chegar a ‘grupos de subpolítica’ (Giddens, 1999). Com estas ações, certamente se reforçam aspectos como a coesão social, pela assunção de responsabilidades individuais e coletivas, necessárias para o bom andamento da gestão do negócio associativo, com efeitos diretos sobre o exercício de cidadania em diversos setores da vida (novamente reforça-se a qualidade do capital social).

3.b. Arranjos de decisão coletiva: no espectro da Central, poder-se-ia buscar recursos públicos ou privados para o fomento das atividades de capacitação e divulgação (e outras adjacentes) nas singulares, à luz do que se faz no Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP). Certamente isso resultaria na busca pela participação dos representantes das SGC nas decisões da Central, vinculando aqui a questão utilitarista, sem perder de vista a manutenção dos valores. Existindo recursos financeiros na Central

para financiar atividades nas singulares, a procura pela participação na Central, na busca por esses recursos, deve aumentar. Parece uma oportunidade para criar um círculo virtuoso de participação, motivado, em boa parte, por um valor utilitarista.

4.a. Monitoramento: neste ponto, pelo que se percebeu na observação versus a revisão de literatura, há bastantes possibilidades de melhoria, mas em nível razoável de complexidade. Por isso, sugere-se que a Central promova os meios (já que ela é a fornecedora do sistema de informações digital utilizado pelas singulares), na busca de certa uniformidade, sem esquecer do princípio 2. Cabe também sugerir a perseguição aos princípios de governança corporativa tradicionais, principalmente o relacionado à transparência, conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa ([IBGC] 2015), podendo-se manter disponível para consulta pública o calendário de reuniões dos conselhos e diretoria, a agenda oficial desses representantes e atas de reuniões, entre outras informações financeiras e patrimoniais (tamanho do FRL, percentual de uso, garantias vivas, etc., inclusive em atenção à norma legal). Essa é uma prática recorrente em algumas garantidoras internacionais, que aumenta a confiança de seus associados e de entidades apoiadoras, suscitando o recebimento de mais apoio para as atividades-fim e reforçando o capital social.

4.b. Monitoramento: valem para a Central as mesmas sugestões relacionadas à divulgação de informações operacionais e patrimoniais feitas para as singulares. Entretanto, também cabe sugerir à Central a criação de competição entre as singulares, que abarque, além da transparência, a utilização de seus FRL de maneira facilitada (seja em processos ou em taxas menores) para empresas que têm e comprovem práticas sustentáveis, como se pudesse criar um selo ou marca de FRL sustentável ou até mesmo a criação de um FRL específico para essas empresas. Entre as práticas podem estar uso de energia solar, reuso de águas, atividades com a comunidade ou direcionadas ao meio ambiente, entre muitas outras, guardado o princípio 2. Seria um estímulo diferenciado e bastante alinhado ao princípio cooperativista de *interesse pela comunidade*, ao mesmo tempo em que se coaduna com o reforço da qualidade e quantidade de capital social, pois intensifica o relacionamento entre os atores (Bourdieu, 1998; Giddens, 1999; Bearzi; Schneider, 2018);

5.a. Sanções graduais: item com potencial de melhoria interessante, pois pode ser de fácil visualização e animador pelo senso de benefício pelo cumprimento dos deveres versus o

desestimulante senso de injustiça que pode ser criado com a falta de sanções aos infratores de regras. Obviamente tem de ser medido com cautela para que seja visto como estímulo e não como obstáculo. A violação de regras operacionais ou o descumprimento do estatuto ou ainda o exercício de atividades que firam aspectos éticos ou morais ou que ainda comprometam a condição financeira da entidade devem sujeitar o usuário à advertência, suspensão por tempo determinado e até exclusão do quadro de associados (assim está assentado em todos os estatutos das SGC brasileiras com alguma variação de linguagem). Sugere-se que exista uma norma comum (ou parte dela) entre as SGC, sempre guardado o princípio 2, que descreva com algum nível de detalhe o processo e os agentes que atuarão nele e seus papéis. Outra sugestão é a utilização de câmaras de mediação fora das SGC, seja pela agilidade e/ou externalidade, não carregando a estrutura interna da responsabilidade de punir, o que pode inviabilizar participações e negócios futuros, além de despersonalizar as punições.

5.b. Sanções graduais: sugere-se a criação coletiva de normas auxiliares extra estatutárias, para definir quais são as infringências passíveis de punição e como se dá o processo de averiguação e imputação das penalidades. Sugere-se, da mesma forma que nas singulares, a mesclagem entre órgãos internos (como conselhos fiscais e de administração da Central) e câmaras de arbitragem externas para a decisão das penalidades pelos mesmos motivos expostos. Como aqui o relacionamento é entre as SGC singulares, a despersonalização das decisões já é um tanto favorecida pela rotação das diretorias das singulares, mas é interessante que as decisões sobre penalidades sejam vistas por todas as SGC com foco no efeito pedagógico dessas medidas.

6.a. Mecanismos de resolução de conflitos: tema ainda pouco explorado estatutariamente ou nas regras auxiliares, é ponto de oportunidade, pensando na implementação das sugestões apresentadas que aumentarão o relacionamento entre os atores. Certamente isso também trará conflitos e é necessário que esteja claro como eles serão resolvidos. Em algumas SGC singulares, já está presente, nas cartas de garantia mais recentes fornecidas aos associados, a possibilidade de uso de câmara de arbitragem para resolução de conflitos. Tal prática se alinha bem ao conceito de acesso rápido e com pouco custo aos mecanismos de resolução de conflitos e poderia se estender aos conflitos entre associados e representantes desses.

6.b. Mecanismos de resolução de conflitos: da mesma forma que nas singulares, a Central também poderia adotar câmaras de mediação de conflitos para essas situações, depois de

ter normas mais bem descritas. Isso pode decorrer com mais qualidade até aproveitando a experiência dessas câmaras para criação do processo interno. Uma das apoiadoras institucionais das SGC é a Federação das Associações Comerciais e Empresariais do Estado do Paraná, que mantém o Instituto de Mediação e Arbitragem (IMAFACIAP), que pode ser um bom parceiro para o início da jornada.

7.a. Reconhecimento mínimo de direitos de organização: apesar da regulação existente já apontada, nunca houve contestação por autoridades governamentais externas a respeito do direito dos representantes empresariais de criar as SGC e suas regras. A Lei Federal 9.841/1999, que já previa a SGS sob a forma de sociedade anônima, foi revogada pela Lei Complementar 123/2006, em sua forma original, que deixou o tema mais livre. A Lei Complementar 169/2020, que alterou novamente a Lei Compl. 123/2006, recria essa tipificação, ainda assim garantindo o direito de organização, mas agora com algum cerceamento, de novo direcionando o tipo social para sociedade anônima. Por todo o arcabouço teórico, histórico nacional e internacional, é inconteste que a tipificação proposta pela vigência da Lei 123/2006 é inadequada à natureza da operação, vista a condição da racionalidade praticada nas SGC, alinhadíssima aos valores cooperativistas e não aos da sociedade anônima. Se for para se ter práticas individualistas, com finalidade lucrativa e não de compartilhamento de sobras, é natimorta a iniciativa. É bastante defensável o modelo proposto por Ostrom (1990), que apregoa e comprova a capacidade da comunidade usuária cuidar de recursos de uso comum. Sendo assim, aqui se advoga por este modelo, especialmente na forma de cooperativa e não de sociedade anônima, pelo alinhamento de valores e práticas ao modelo cooperativista. Por outro lado, não é impeditiva a condição de S.A. para a existência da sociedade garantia ou mesmo de contragarantia, haja vista alguns sistemas de garantia mútua existentes em outros países, como Portugal, por exemplo, sendo que, lá, há forte estímulo e influência dos governos, diferente da realidade brasileira.

7.b. Reconhecimento mínimo de direitos de organização: a mesma Resolução CMN 4822/2020 se aplica à sociedade de contragarantia, equipara à SGC Central. A sociedade de contragarantia também é orientada pelo texto legal a ser sociedade anônima, caminho que aparentemente não vem sendo buscado pela SGC Central. A formação de cooperativa central ou algo que o valia só poderia ser feita por cooperativas singulares (conforme a Lei 5.764/1971), o que não será o caso se as SGC forem sociedades anônimas. Neste ponto se advoga pelo requerimento de alteração da legislação junto às instâncias

governamentais, permitindo às SGC que sejam instituídas também sob a forma de cooperativas ou de associações, visto que se encaixam nos princípios cooperativistas e nas boas práticas de governança propostas por Ostrom (1990), muito mais que aos princípios de individualismo presentes nas empresas S.A. Entretanto, a condição ou tipo social não impede a prática dos valores cooperativistas ou dos comuns.

8.a. Alinhamento e articulação intersetorial na gestão (este princípio está mais direcionado às experiências com bens comuns que são parte de sistemas muito grandes): como as SGC ainda são recentes e o número de associadas da maioria delas ainda é pequeno perto do número de possíveis associados, o aninhamento não se configura presente. Mas é possível, vistas as sugestões feitas nos itens 3 e 4, que ocorra algum aninhamento no futuro, mesmo assim de forma pouco intensa, o que não induz a um planejamento específico para o tema.

8.b. Alinhamento e articulação intersetorial na gestão: no caso da Central, principalmente quando se observa a questão além do estado Paraná, pode ser que ocorra algum aninhamento em busca da defesa de interesses das SGC de cada estado. Mas é preciso estar atento para que esse aninhamento não desestime novas associadas à Central ou à permanência das filiadas de outros estados, por entenderem que a Central, hoje, é uma espécie de feudo das SGC do Paraná, já que tem mais SGC provindas desse estado. É importante, então, que seja preparado o planejamento para este tipo de situação. Pelo que se observou na criação de uma Associação Nacional de Garantidoras de Crédito, pode ser que isto esteja ocorrendo ou que existam (existiram) sinais de que isso pode(ria) ocorrer. Mas aludindo ao princípio da intercooperação, pode ser que isto seja bom, e o ambiente de negócios nacional para as garantidoras de crédito se fortaleça e crie oportunidades sadias de aninhamento.

#### 4.6.2 IAD framework aplicado às SGC

Se as SGC podem ser consideradas bens comuns pelas características que apresentam, cabe analisá-las na perspectiva do IAD framework.

Importante ressaltar que cada garantidora tem condições biofísicas, posições de hierarquia, informações e controles semelhantes (pois trabalham na mesma sistemática

com o mesmo serviço), mas os atores e territórios são diferentes, o que caracteriza uma arena de ação, atributos da comunidade e regras em uso diferenciados para cada SGC.

Por questões didáticas, foi seguida a descrição contida na figura 5, para guiar a análise, e foram definidos alguns conceitos e sua aplicação durante o processo:

a) Inputs/variáveis externas:

a1) atributos do mundo físico: as condições de subtrabilidade do bem comum e de exclusão de usuários do bem estão definidas para todas as garantidoras de forma semelhante. Nas SGC, os bens comuns compartilhados são o capital do FRL e as condições creditícias de cada associado<sup>18</sup>. Então, há uma condição para a inclusão/exclusão dos usuários: o cadastro favorável para o crédito; ou seja, só pode acessar a garantia da SGC quem tem esta condição, a despeito do recurso do FRL ser público ou privado. Já a subtrabilidade do FRL é fácil para quem tem seu projeto aprovado e conquista a carta de garantia, tal qual para a maioria dos recursos comuns, conforme Ostrom (1990). Importante ressaltar que pode existir um valor mínimo e máximo para a garantia a depender do FRL e da garantidora. Geralmente os valores estão apontados nos termos de convênio existentes entre a garantidora e o aportador do fundo. Esse limite de valor pode revelar um pouco do que e quem o aportador pretende incentivar no seu território (recorda-se que o público-alvo são produtores rurais, MEI e MPE).

a2) atributos culturais da comunidade: os aspectos relevantes do contexto social e cultural das garantidoras estão vinculados ao tamanho dos grupos (quantidade de associados em cada SGC), à reputação de seus membros (em especial dos dirigentes, pois estão em evidência) e demais *stakeholders*, à homogeneidade, à reciprocidade e ao compromisso com o pagamento das parcelas para não afetação do FRL. A quantidade de associados tem relação com o problema do *free rider* e com os custos de transação<sup>19</sup>. Isso também se relaciona com a territorialidade, entendendo o território como abrigo de pessoas que têm características e valores pessoais semelhantes (Albalgi, 2004). Isso leva a entender que apesar de existir certa homogeneidade no público associado (empresárias, empresários e suas entidades representativas), em nível de território isso pode ser mais ou menos acentuado. Já a criação da SGC Central tem relação forte com a confiança, já

<sup>18</sup> Townsend (1995) aponta o compartilhamento dos riscos como importante mecanismo de acesso ao crédito, por meio da distribuição estatística do risco entre os diversos tomadores de recursos financeiros.

<sup>19</sup> Coase (1960) trata dos bens públicos (semelhante aos bens comuns) e aponta a importância do tamanho do grupo para enfrentar os problemas dos usuários que não colaboram ou não pagam para a disponibilidade do bem ou do serviço (*free rider*). Quanto menor o grupo, há mais chances de existir imaterialidades (reciprocidade, confiança etc.) na composição dos custos de transação e isso tende a afastar o *free rider*.



que ela reforça a identidade de rede e dá mais segurança ao sistema de garantia (tanto para tomadores quanto para as instituições financeiras), pois é um resseguro e ainda fiscaliza os procedimentos das filiadas. Entretanto, é necessária atenção para que os custos de transação dessa centralização de serviços/fiscalização não sejam maiores que o benefício que ela proporciona.

a3) regras: existe um estatuto social que define quem pode ser associado da SGC. Nas singulares, em geral, pessoas físicas ou jurídicas podem ser associadas, desde que sejam produtor rural, empreendedor individual, micro ou pequena empresa ou entidades representativas ou fomentadoras de MPE), mas não é qualquer associado que pode utilizar o FRL, somente os que atenderem os requisitos. Nos estatutos aparecem classes de associados, normalmente divididos em contribuintes/beneficiários, fundadores e mantenedores, cada um com suas características, deveres e direitos. Também está definido o limite geográfico da atuação de cada SGC, citando regiões e, alguns, até enumeram as cidades atendidas. Está estabelecido o funcionamento da organização, elencando cargos, suas funções e como os associados podem ser eleitos e votar e as penalidades em caso de não cumprimento das normas. Em análise comparativa ao que Ostrom (1990, 2011) e McGuinnis (2011) propõem para a descrição das regras de funcionamento, os estatutos das SGC estão adequados, contemplando os elementos por eles apontados. Entretanto, quando se observa o microcosmo de cada garantidora, não se pode perceber ou encontrar facilmente informação compartilhada com os associados a respeito de vários assuntos, como os limites de valores para financiamento/garantia, de uso/consumo dos FRL, sobre os critérios de análise das propostas de financiamento concorrentes à garantia, em especial nos comitês locais. Existe um manual para análise de propostas, mas ele não é divulgado dentre os associados em geral, ficando mais restrito aos próprios comitês de análise, apesar de não haver diretriz institucionalizada que oriente a restrição de acesso ao documento. Conforme o que apontou Ostrom (1991; 2005), as normas sociais, formais ou informais, são fundamentais para a construção da cooperação, pois são entendimentos compartilhados sobre ações obrigatórias, permitidas e vedadas.

b) Arena de ação:

b1) situação de ação: é o lócus social onde se encontram os vários atores da SGC, criando/alterando, (des)cumprindo e observando normas, tomando decisões de gestão a respeito do dia a dia da organização e percebendo os resultados do seu trabalho. Ocorre em esferas presenciais e virtuais, em cada uma das SGC singulares e na central, ficando

a maioria de seu trabalho e decisões registrados em sistemas como o Galileo Network<sup>20</sup> (usado para receber, analisar e registrar as propostas de garantia de crédito e emitir cartas de garantia), compartilhado entre as SGC filiadas à Central (que também o acessa e visualiza e monitora as operações das filiadas – as não filiadas não utilizam este sistema). Apesar de existirem semelhanças nas situações de ação, em função de existir território diferente para cada uma das SGC e seus atores também serem únicos, cada arena de ação é exclusiva, assim como as interações nela ocorridas e os processos de institucionalização de normas, isso tudo muito vinculado aos atributos da comunidade. Como existe uma centralização de serviços na SGC Central, esta acaba por interferir na situação de ação de cada SGC, em especial no que se refere à consciência sobre as regras formais e aos procedimentos, a respeito da geração e disponibilização de informações mínimas e sobre os custos e benefícios das decisões. A possível diligência da SGC Central precisa estar na consciência das singulares para que isso não crie tendência à padronização das decisões ou à limitação/inibição dos atributos da comunidade em cada situação de ação, para que se preserve a autonomia e a identidade de cada garantidora, do associado e seu território. Na situação de ação se destacam atores que protagonizam papéis de dirigentes e representantes das associações fundadoras nos conselhos de administração das SGC. São escolhidos geralmente por votação (associados que se candidatam para as funções de dirigentes de SGC) ou indicação (para representação da associação comercial fundadora no conselho de administração, que elege os dirigentes).

b2) Atores/participantes: são os associados, dirigentes e colaboradores das SGC singulares e central, representantes e observadores dos stakeholders e reguladores (na esfera da política, geralmente, em nível local, regional e nacional). Pode-se citar especialmente as empresárias e empresários das firmas associadas (produtor rural, MEI e/ou MPE); titulares de organizações representativas dessas empresas (associações comerciais, industriais e suas federações, geralmente fundadoras das SGC); titulares de organizações de apoio ao movimento empresarial e associativo (cooperativas de crédito, bancos de fomento e entidade de governo); e, raras as vezes, representantes de entidades supranacionais (Banco Mundial, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Empresarial, entre outras). Conforme os estatutos das SGC, as assembleias gerais preveem a participação de todos os associados, de qualquer categoria; geralmente são de cinco a 13 dirigentes nos conselhos de administração, de três a cinco nos conselhos fiscais

---

<sup>20</sup> <https://www.galileonetwork.it/> - também usado em diversas cooperativas de garantia de crédito italianas.

e de um a três nas diretorias ou gerências executivas para cada SGC. A esses atores são atribuídas posições hierárquicas e estes são os principais decisores da arena de ação. Eles são protagonistas na geração e uso de informações para controle e entendimento sobre situações, resultados, custos e benefícios.

c) Outputs:

c1) critérios de avaliação: as normas formais e informais e os atributos da comunidade, enquanto influenciadoras dos critérios de avaliação, também têm relação forte com os padrões de interação, sendo que alterações ocorridas em normas e atributos podem desencadear novos critérios e/ou padrões, assim como mudanças na percepção de custos ou benefícios podem alterar os critérios. Nesse ponto, há fundamental importância da qualidade de informação que chega ao associado e ao decisor, assim como a força das questões culturais e das atividades em grupo, já que as decisões são tomadas primeiramente em nível individual e depois na esfera organizacional. Considerando ainda o nível organizacional da decisão, na SGC existem subgrupos facilmente identificáveis: como os membros de diretoria (visão estratégica); os executivos (que estão na operação geral) e agentes de crédito (que estão junto aos clientes) e os analistas de crédito (visão de risco de pessoas afastadas dos associados e da gestão), o que pode facilitar a criação de critérios de avaliação próprios dos subgrupos, nem sempre alinhados aos que deseja a parte estratégica.

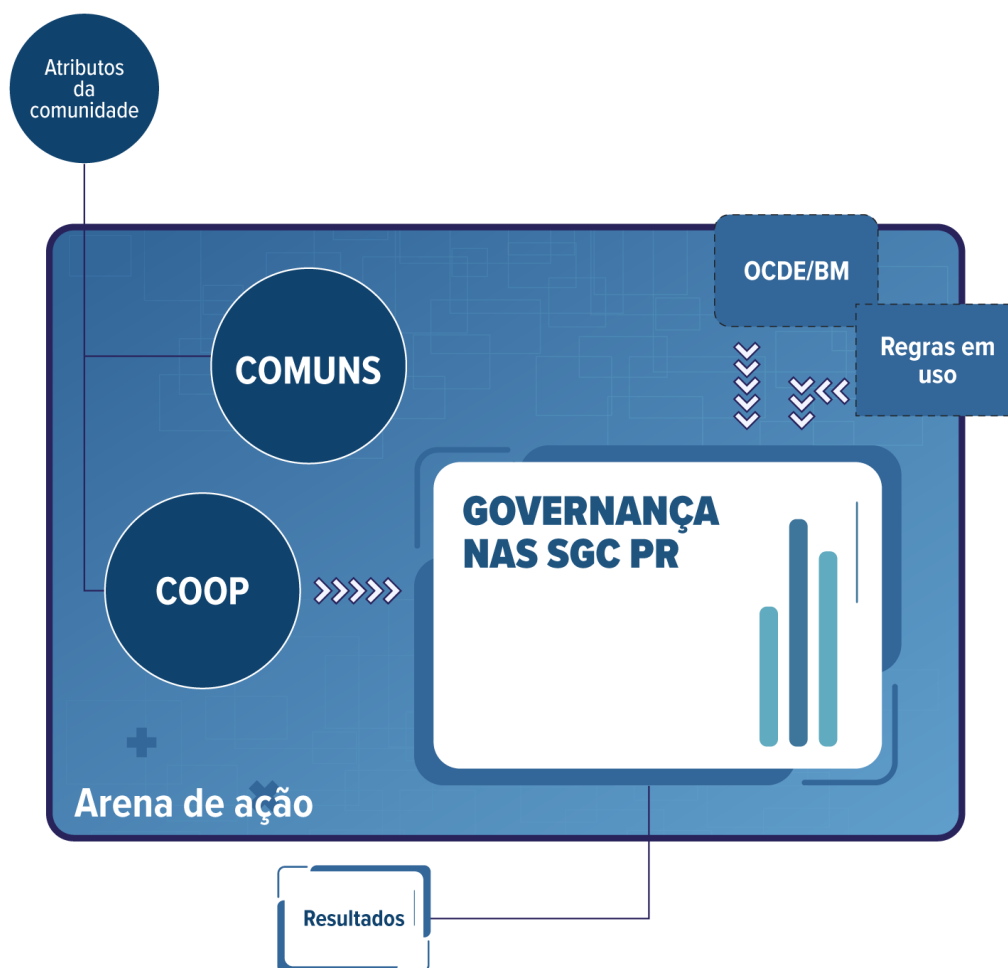
c2) padrões de interação: com o passar do tempo e com a prática das decisões, as SGC e seus atores criaram e criarão padrões de interação entre seus membros e seus processos. É resultado da prática da ação coletiva. A comunicação tem papel importante, pois é através dela que os padrões serão reconhecidos, apoiados, propagados e combatidos. As interações ocorrem em todos os níveis, o que pode criar subpadrões ou microcosmos de decisão ou até mesmo um subconjunto de valores, sendo fundamental esse monitoramento e, acima de tudo, alinhamento de valores e informações com o restante da organização para garantir o interesse coletivo. Neste item, o subgrupo dos agentes de crédito merece atenção, pois são comissionados por venda, o que pode gerar conflitos de interesse com a organização e/ou com o subgrupo dos analistas de crédito. A identificação e monitoramento dos padrões de interação e até decisões podem até ser feitas por meios digitais e estatísticos mais sofisticados, como sugeriu Ribas (2020), inclusive criando ratings entre os clientes e por FRL, na linha que analisaram Silva, Ara e Ribeiro (2017).

c3) resultados/benefícios: são as próprias normas ou regras resultantes das interações, assim como as influências mais contundentes sobre os atributos culturais da comunidade (para reforço ou para mudança) e podem ter algum efeito na alteração das características de subtrabilidade e exclusão de usuários do bem comum. Do ponto de vista do associado e outros stakeholders, certamente os resultados devem manter o FRL vivo (honras abaixo dos 7%), preservado e até crescente. Da posição exclusiva do associado, certamente ele deseja ter acesso à garantia e que ela seja válida no maior número possível de instituições financeiras para aumentar seu poder de barganha. Mas não é só isso, pois além da eficácia, para garantia da criação ou manutenção da confiança entre as partes, conforme Ostrom (1991, 2005), é necessária: eficiência, ou seja, os atores precisam entender claramente como a operação da SGC funciona; transparência, mostrando quais são os valores financeiros que estão sendo compartilhados (de todos os tipos), como eles são geridos e quais e por que algumas decisões estão sendo tomadas; equidade, para saber se todos os associados em condições podem tomar a garantia; valores da comunidade, para saber se ainda comungam dos mesmos pensamentos e atos; e sustentabilidade, que não é só a manutenção ou crescimento do FRL em si, mas também em que tipos de empresa e que efeitos o seu uso tem causado às outras esferas no entorno da SGC.

Finalizada a análise descritiva, foi criada a Figura 12 para representar o que seria o framework de Ostrom para a situação das garantidoras (singulares e central) no Brasil. Na interpretação da imagem, a partir do entendimento do que apontaram Poteete, Janssen e Ostrom (2010), McGinnis (2011) e Ostrom (1991, 2005) sobre o IAD framework, entendeu-se que: os valores cooperativos (COOP) e as práticas de governança das SGC (COMUNS) estão para os atributos da comunidade; as regras (leis formais) e as proposições da OCDE e Banco Mundial formam um mix de condições como as regras em uso e as condições do ambiente; a arena de ação é onde tudo isso interage; e, neste caso, os resultados estão relacionados à governança e seus atributos.

Na interpretação da imagem, a partir do entendimento do que apontaram Poteete, Janssen e Ostrom (2010), McGinnis (2011) e Ostrom (1991, 2005) sobre o IAD framework, entendeu-se que: os valores cooperativos (COOP) e as práticas de governança das SGC (COMUNS) estão para os atributos da comunidade; as regras (leis formais) e as proposições da OCDE e Banco Mundial formam um mix de condições como as regras em uso e as condições do ambiente; a arena de ação é onde tudo isso interage; e, neste caso, os resultados estão relacionados à governança e seus atributos.

**Figura 12 - Representação do IAD framework para as SGC ligadas à Central**



Fonte: autoria própria, adaptado de Ostrom (2005, p.15).

O que se percebeu, de maneira geral, pela análise no modelo em uso é o foco no atendimento à norma legal, tendo todas as SGC praticamente a mesma estrutura de governança e seguindo regras semelhantes. Como maior diferença, apenas duas das doze SGC têm instâncias de decisão não encontradas nas demais (conselho moderador, conforme os estatutos).

Apesar da conclusão geral positiva em relação à gestão de um bem comum pelas SGC, o meio de governança pode ser melhorado, para que se evite a evasão de membros ou mesmo a extinção da SGC ou a ‘tragédia dos comuns’ (descontrole do FRL, no caso), já que não estão bem atendidas algumas das boas práticas de governança apontadas por Ostrom (1990, 2005), como as sanções graduais, mecanismos de resolução de conflitos, os arranjos de decisão coletiva e o monitoramento, conforme apontado nesta seção.

#### 4.7 As SGC e os princípios para programas de garantia de crédito voltados aos pequenos negócios propostos pelo Banco Mundial e pela OCDE

Conforme Banco Mundial (2015, 2020, 2023) e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ([OCDE], 2020), existem práticas ditas ‘vencedoras’, presentes nas atividades de estímulo às MPE nos variados programas de garantia de crédito existentes entre países. Em abordagem de pesquisa semelhante à de Ostrom (1990), no que se relaciona a estudar o fato empírico, ambas instituições emitiram documentos contendo as informações daqueles estudos, que servem de referência para o segmento e são ouvidas/utilizadas por vários especialistas, organizações e governos. Então, cabe observá-las no contexto das SGC brasileiras, dada as características semelhantes de contexto e operação, como a origem dos recursos e os meios de distribuição, entre outras. Ressalta-se que muitos dos consultores que trabalharam ou trabalham para essas instituições que desenvolvem ou desenvolveram a pesquisa encontram-se também nas referências deste trabalho, como é o caso de Pombo, Molina e Ramírez (2013) e Meinen e Port (2014).

O Quadro 10 traz os princípios propostos pelo Banco Mundial (2015) e apoiados pela OCDE (2013, 2020) e o cotejamento com as atividades das SGC ligadas à Central.

Antes cabe ressaltar que a análise feita pelo Banco Mundial é ampla e cobre tipos de garantias além das mutualistas. Isto não invalida a referência, ao contrário, à potencializa, visto que os fundos de algumas SGC têm recebido aportes de recursos públicos, e, observando a experiência da evolução das SGC na Itália e em Portugal, isso poderá ocorrer no Brasil. Como nas outras análises, os códigos *a* e *b* nesta análise também são usados para SGC e sociedade de contragarantia respectivamente.

**Quadro 10 - Cotejamento das práticas e documentos institucionais das SGC frente aos princípios para programas de garantia de crédito voltados aos pequenos negócios propostos pelo Banco Mundial e discutidos pela OCDE**

(continua)

PRINCÍPIO DO BANCO MUNDIAL	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.	a. Neste item, o contexto das SGC brasileiras não tem ainda estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida. Como se viu na revisão sobre as normas, elas são recentes e ainda pouco detalhadas. A pouca idade da atividade não justifica a falta de normas, dada a experiência internacional com o tema. Apesar disso, o Sistema Nacional de Garantia de Crédito (equivalente ao que seria o PGC) foi criado por lei e os seus objetivos estratégicos pouco claros e a falta de indicadores de desempenho acabam por enfraquecer a potência do artefato e até o engajamento das pessoas, dificultando a construção da reputação e da credibilidade, fundamentais no processo. b. O mesmo raciocínio se aplica à contragarantia.

(continua)

PRINCÍPIO DO BANCO MUNDIAL	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
<p>2. O PGC deve ter financiamento adequado para atingir seus objetivos estratégicos, e as fontes de financiamento, incluindo quaisquer subsídios explícitos e implícitos, devem ser transparentes e divulgados publicamente.</p>	<p>a. Curiosamente, no Brasil, os fundos de garantia chegaram tarde, quando comparado a outros países. E com as SGC não foi diferente. O Sistema Nacional de Garantia de Crédito foi criado por lei, mas ainda não tem clara a fonte de recursos públicos para todas as atividades e fundos, nem seu tamanho. Também não há previsão federal de aporte de recurso nas SGC. Por outro lado, há considerável quantidade de operações de constituição de FRL em parceria com prefeituras pelas garantidoras do Paraná. Nas legislações de criação dos fundos municipais estão descritos os objetivos estratégicos, geralmente ligados à melhoria do ambiente econômico para as MPE, mas não há previsão de indicadores para materializar esse objetivo.</p> <p>b. Aconteceu algo semelhante com a SGC Central, que iniciou a atividade com recursos particulares das garantidoras, do Sebrae e de cooperativas de crédito parceiras e logo recebeu aporte do governo do estado. A norma legal de criação do fundo estadual também carece de indicadores para materializar os objetivos estratégicos da ação.</p>
<p>3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.</p>	<p>a. No estágio inicial, os FRL das SCG eram todos de propriedade particular e não havia normativa específica para o tipo de atividade desempenhada pelas SGC. Entretanto, passados alguns anos do início das operações, a falta de vedação legal (também não havia permissão específica), levou as SGC a realizar convênios com prefeituras para a gestão de FRL locais públicos: Toledo, Cascavel, Curitiba, Maringá e São José dos Pinhais, entre outras, já têm operações de crédito garantidas com dinheiro público, alterando a característica geral inicial do FRL de particular para misto. Mas isso não altera o tratamento dado aos aportadores dos fundos de risco. Diferentemente do tratamento dado pelo Banco Mundial aos PGC, nas SGC cada aportador (equivalente ao acionista) tem seu próprio fundo, não misturando recursos.</p> <p>b. O processo na SGC Central também se iniciou somente com recursos particulares das garantidoras, do Sebrae e de cooperativas de crédito parceiras. Logo recebeu aportes do governo do estado, constituindo também nos FRL, agora, mistos. Na Central, a segregação não é tão específica quando nas garantidoras singulares.</p>
<p>4. O PGC deve ser supervisionado de forma independente e eficaz, com base na proporcionalidade do risco para cada um dos produtos e serviços oferecidos.</p>	<p>a. Existe supervisão independente, por meio de auditoria externa, agora coordenada pela Central, apesar da não obrigatoriedade legal. Entretanto, a carência de normas específicas empobrece a análise, pois são as normas contábeis são as principais a vigorar, colocando as atividades financeiras no patamar dos bancos/empresas tradicionais. Existem algumas normas no âmbito de governança, mas ainda tímidas e pouco abrangentes. Como só há um produto (garantia frente à financiamentos), o risco acaba concentrado. Com o arcabouço legislativo atualizado recentemente, as SGC também passarão a ser fiscalizadas e normatizadas pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central do Brasil. Mas o arcabouço normativo ainda é fraco para garantir a eficácia da fiscalização.</p> <p>b. Valem os mesmos argumentos das singulares para a Central, adicionando-se um item: há fato que depõe contra a independência da Central para auditar, já que a sua diretoria é composta pelos mesmos elementos que ocupam funções deliberativas nas singulares. A um evidente conflito de interesses.</p>

(continua)

PRINCÍPIO DO BANCO MUNDIAL	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
<p>5. O PGC deve ter um planejamento claramente definido, apoiado por estratégias e metas operacionais consistentes com os objetivos da política estratégica.</p>	<p>a. Neste ponto há uma clara deficiência no atendimento ao princípio. Tanto para os fundos públicos como FGI ou FGO ou mesmo para os particulares ou mistos, como os fundos das SGC, objetos deste estudo, há uma nítida falta de qualidade no processo de planejamento que impede a sua avaliação. Faltam indicadores para avaliar a eficiência, principalmente diferentes dos financeiros e contábeis. Isso impede que se mensure a eficiência real da ação.</p> <p>b. No caso da sociedade de contragarantia, como o grande objetivo é dar apoio às garantidoras para que elas auxiliem no desenvolvimento da sua região, é mais pacífico o entendimento da eficiência, tendo a disponibilização e prestação de serviços como grande objetivo. À medida que o olhar enverede para uma organização cooperativista, surgirão outros grandes objetivos.</p>
<p>6. O PGC deve ter uma estrutura de governança corporativa sólida com um conselho de administração independente e competente, nomeado de acordo com critérios claramente definidos.</p>	<p>a. Este princípio se aplica ao Sistema Nacional de Garantias, mas espelhando-se nele, as SGC têm estrutura de governança definida em estatuto composta por associados. Algumas SGC têm conselhos com poderes de vetar justificadamente decisões de assembleia ou de conselho de administração que tratem de matéria financeira ou orçamentária. Não está bem claro nesses estatutos, como por exemplo o da Garanticoop Aliança, a maneira que se dá a ocupação de todas as vagas.</p> <p>b. Da mesma maneira que as singulares, a Central também tem regimentalmente previstas as instâncias de decisão e suas responsabilidades. Esses conselhos e diretoria são compostos por presidentes das SGC associadas e por alguns aportadores institucionais, o que pode comprometer a independência.</p>
<p>7. O PGC deve ter uma estrutura robusta de controle interno para salvaguardar a integridade e eficiência de sua governança e operações.</p>	<p>a. Este princípio se aplica mais ao Sistema Nacional de Garantias, mas espelhando-se nele, as SGC também devem manter estrutura de controle interno. Devido ao pequeno porte das SGC, as estruturas de trabalho geralmente são enxutas e a capacidade financeira de manter equipe exclusiva para a finalidade de controle é inviável. A atividade em instância interna, geralmente fica ao encargo do próprio executivo e colaboradores. Para as SGC menores ou para as que estão começando a atividade, as tarefas de controle e até fiscalização são divididas entre a equipe local e a Central.</p> <p>b. A Central possui estrutura de controle interno que auxilia as SGC singulares nas tarefas de controle da governança e na manutenção da integridade. E terceiros se necessários.</p>
<p>8. O PGC deve ter uma estrutura de gerenciamento de risco corporativo eficaz e abrangente que identifique, avalie e gerencie os riscos relacionados às operações realizadas ou propostas.</p>	<p>a. Além do cumprimento das normas de análise para as operações, essa tarefa era exercida, durante o período da pesquisa, nas SGC pelo executivo, que buscava auxílio no grupo de analistas locais de crédito e na Central quando necessário. Longe do ideal, apesar da importância, a manutenção de equipe só para estas atividades tornaria a SGC inviável financeiramente. A SGC Central acaba por auxiliar as singulares nesta tarefa, de maneira assistemática sem regra definida coletivamente.</p> <p>b. A Central possui estrutura pequena (uma pessoa) para gerenciamento de risco e um grupo de analistas terceirizados que acompanha a carteira de crédito, inclusive das SGC. Para ganhar em escala, esta tarefa ocorre de maneira dividida entre a Central as singulares. Também os sistemas utilizados, pelo que se viu nos relatórios, estão aquém da importância dada ao tema pelo Banco Mundial.</p>



(continua)

PRINCÍPIO DO BANCO MUNDIAL	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
<p>9. O PGC deve adotar critérios claramente definidos e transparentes para elegibilidade e qualificação das MPE tomadoras, das instituições credoras e para seus instrumentos de crédito.</p>	<p>a. Os critérios para admissão de associados/tomadores de garantia são bastante claros. A maioria deles já constam em estatuto e nas normas para concessão de crédito (basileia). Bastante difícil a empresa ou o empresário não ser inelegível aos serviços (basta um CNPJ ativo e registros contábeis). Já a qualificação tem relação não só com a empresa, mas também com o destino pretendido para os recursos do financiamento a ser garantido. Neste ponto as regras não são tão claras, pois a viabilidade de qualquer negócio pode se dar por diversos prismas. Na SGC além do prisma econômico e financeiro, estão presentes outros pontos, como o histórico de pagamento da empresa, de seu(s) sócio(s) e avalista(s) (se houver), envolvimento com a comunidade, bens pessoais e familiares, entre outros. O contrato de garantia é padrão para todas as SGC, validado em conjunto na instância de segundo piso. Já para as instituições financeiras parceiras, concedentes do empréstimo e aceitantes da garantia, os critérios não são uníssonos, dado que nem todas os parceiros estão presentes no estado todo. A condição que se observou durante a pesquisa é que a instituição precisa ser idônea e concordar com os níveis de serviço alvo da SGC.</p> <p>b. Para a Central este princípio tem pouca validade, pois as operações são focadas nas singulares. Aplicando o conceito depreendido aqui, pode-se dizer que deve haver critérios para que as singulares componham a Central. Na perspectiva cooperativista, o único critério para participação igualitária é buscado na idoneidade dos membros da diretoria da singular e, se eles não forem idôneos, a Central se disponibilizará a administrar a singular se houver condições técnicas de recuperar o negócio e os inidôneos deixarem o empreendimento (incorporação, como no cooperativismo).</p>
<p>10. A estratégia de compartilhamento do PGC deve refletir adequadamente um equilíbrio entre abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, levando em consideração o nível de desenvolvimento do setor financeiro do país.</p>	<p>a. No estado estão definidas as áreas de abrangência das SGC, sendo permitida estatutariamente (mas não aconselhada) a invasão de áreas fora do estatuto (por exceção, quando uma empresa tem filiais e centraliza as operações financeiras em uma só localidade, por exemplo; mas nesses casos é de praxe que se cedam as taxas recebidas para a SGC da região onde a operação deveria ter sido feita). Quanto à questão de crescimento e sustentabilidade financeira, são conceitos dependentes um do outro, pois se houver crescimento do número de operações com análise inadequada, certamente afetará a sustentabilidade financeira, que por sua vez afeta o crescimento. É como um sistema de pesos e contrapesos que colapsa se desequilibrar demais.</p> <p>b. É tarefa mais da Central auxiliar as singulares nessa estratégia de entrega de serviços, pois a análise muito rigorosa das propostas pode inviabilizar o crescimento e/ou a sustentabilidade financeira. Como a Central participa de todas as análises de todas as singulares, tem visão mais abrangente sobre a entrega dos serviços, além de melhor entendimento da distribuição dos serviços no território.</p>

(continua)

PRINCÍPIO DO BANCO MUNDIAL	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
<p>11. As garantias emitidas pelo PGC devem ser parciais, proporcionando assim os incentivos adequados aos tomadores e credores das PME, e devem ser concebidas de forma que possam garantir o cumprimento dos requisitos prudenciais relevantes para os credores, em especial as reservas de capital para fazer frente ao risco de crédito.</p>	<p>a. As garantias são sempre parciais, limitadas a 80% do valor de cada operação. Aos credores é um bom percentual de garantia, que geralmente se complementa com a própria renda/patrimônio da empresa ou do(s) sócio(s), chegando a 100%. Para o tomador é também um percentual interessante, pois exige dele boa parte da prestação da garantia. Além disso, existem limites na norma, que não permitem que as garantias excedam determinado patamar em relação ao tamanho do fundo, justamente para cumprir o requisito prudencial, além de obedecer às razões de alavancagem máximas, já antes descritas.</p> <p>b. Quando a Central participa diretamente de alguma operação, ela também tem limite máximo de 80%, que poucas vezes é alcançado, já que o FRL da singular deve participar também. Para a Central também valem as razões de alavancagem da SGC.</p>
<p>12. O PGC deve adotar uma política de preços transparente e consistente com base no risco para assegurar que o programa de garantia seja financeiramente sustentável e atraente para as PME e para os aportadores.</p>	<p>a. Este princípio é atendido pelas SGC de maneira transparente, mas apresenta pouca variação entre os associados em função do risco, guardando diferenças somente em relação à origem (se ele veio encaminhado de associação comercial, por exemplo), o que pode reduzir algum valor de taxa de serviços; já as taxas de juros são fixadas pela instituição financeira, não podendo ser alteradas pela SGC. Nessa análise as instituições financeiras utilizam o risco de crédito para fixação de taxas. Apesar disso, percebe-se desconhecimento dos associados e dificuldades para entender a precificação.</p> <p>b. A transparência do processo das singulares é sugerida pela Central, que acompanha todas as políticas. Isso tende a uniformizar a atuação e assegura atratividade para os parceiros, mas sem pretensão de uniformizar, pois as diferenças regionais precisam ser resguardadas.</p>
<p>13. O processo de gestão das honras deve ser eficiente, transparente, claramente documentado, fornecendo incentivos para a recuperação das perdas, e alinhado com as normas legais.</p>	<p>a. Pelo observado durante a pesquisa, o processo é bem documentado e fornece incentivos para a recuperação dentro dos ditames legais e sem privilégios. Importante não olvidar que neste caso ainda há supervisão do banco no processo de recuperação, pois tem parte a receber em conjunto com a SGC. Ponto negativo é a divulgação das honras, que não são evidentes e fáceis de serem encontradas.</p> <p>b. Na Central, a situação repete o padrão das singulares, inclusive quanto a pouca transparência.</p>
<p>14. O PGC deve estar sujeito a rigorosos requisitos para a divulgação de relatórios financeiros e deve ter suas demonstrações financeiras auditadas externamente.</p>	<p>a. Estatutariamente ou por regras auxiliares formais não há exigência de rigor além do estrito texto legal na elaboração dos relatórios financeiros das SGC. Por outro lado, existe a auditoria externa coordenada pela SGC Central.</p> <p>b. A Central também não demonstra rigor além do legal para a elaboração de relatórios financeiros e passa por auditoria externa. Entretanto, no processo de auditoria que aplica sobre as singulares, pode haver algum conflito de interesses, pois alguns diretores/conselheiros das singulares também atuam em órgãos deliberativos da Central.</p>
<p>15. O PGC deve divulgar periódica e publicamente informações não financeiras relacionadas às suas operações.</p>	<p>a. Resta prejudicado este princípio, pois não há divulgação periódica prevista em estatutos ou regras auxiliares para itens não financeiros. Geralmente só ocorrem nas reuniões de conselhos fiscais ou assembleias. Relatam impacto social e a busca da eficiência da organização.</p> <p>b. Idem para a sociedade de contragarantia.</p>

(conclusão)

PRINCÍPIO DO BANCO MUNDIAL	ANÁLISE DAS SGC e SGC CENTRAL FRENTE AO PRINCÍPIO
16: O desempenho do PGC, em particular sua abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, deve ser sistemática e periodicamente avaliado e os resultados da avaliação divulgados publicamente.	<p>a. Avaliação das atividades das SGC ainda estão mais voltadas para as questões financeiras e contábeis e seus resultados são avaliados anualmente, conforme estatutos. A disponibilização pública dos dados ainda é deficiente. Não foi encontrado no site das garantidoras do Paraná, ou noutros relatórios públicos, relatos de atividades consistentes e com informações relativas à abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira.</p> <p>b. A situação para a sociedade de contragarantia é a semelhante.</p>

**Fonte: autoria própria (2023).**

Ciente de que por detrás dos princípios do Banco Mundial, apoiados pela OCDE, está a racionalidade instrumental, e que esta é uma das racionalidades presentes na atuação das garantidoras de crédito e de seus associados, foi feita a contextualização.

Ficou evidente que o sistema brasileiro de garantia mútua e as próprias garantidoras não atendem integralmente as sugestões das duas agências de desenvolvimento. Era de se esperar, pois a análise das agências observa aspectos mais abrangentes que a garantia por mutualidade. Mesmo assim, foram criadas sugestões de melhoria frente a esses princípios, por entender que ainda assim há valor, mesmo que técnico, nesses princípios.

#### 4.7.1 Como as SGC podem melhorar sua performance baseadas nos princípios propostos pelo banco mundial e pela OCDE

Para análise das possibilidades de melhoria da realidade das SGC frente aos princípios propostos pelo Banco Mundial e pela OCDE, utilizou-se novamente um quadro para facilitar a descrição e a interpretação. Também foi mantida a segregação entre SGC e sociedade de contragarantia (*a* e *b* respectivamente). O Quadro 11 mostra as sugestões para as garantidoras estarem mais alinhadas aos princípios do Banco Mundial e OCDE, sem perder de vista a teoria dos comuns e a governança cooperativista.

Vale destacar que as sugestões foram baseadas na literatura revisada durante a elaboração deste trabalho e na prática das garantidoras, que pode ser observada por meio dos relatórios e das notícias veiculadas na imprensa.

**Quadro 11 - Proposições para melhorar a performance das SGC frente aos princípios para programas de garantia de crédito voltados aos pequenos negócios propostos pelo Banco Mundial e pela OCDE**

(continua)

PRINCÍPIOS DO BANCO MUNDIAL	SUGESTÕES FRENTE AO PRINCÍPIO
<p>1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.</p>	<p>a. Implantação fática do Sistema Nacional de Garantia de Crédito (equivalente ao que seria o PGC), criando seus objetivos estratégicos, indicadores de desempenho, arcabouço normativo operacional, o que deve gerar a construção da reputação e da credibilidade, fundamentais no processo para dar segurança a tomadores e credores.</p> <p>b. O mesmo raciocínio se aplica à contragarantia, mas com papel mais estratégico, apontado setores e regiões a serem mais beneficiados, utilizando o sistema como meio de desenvolvimento social. Além disso, a Central poderia sugerir normativas e legislações aos órgãos competentes que vinculassem as SGC a programas de desenvolvimento, a espelho de outros países, e propusessem a destinação de recursos para os FRL da Central atrelados a fatores de desempenho e de governança, estimulando o aperfeiçoamento gerencial das SGC.</p>
<p>2. O PGC deve ter financiamento adequado para atingir seus objetivos estratégicos, e as fontes de financiamento, incluindo quaisquer subsídios explícitos e implícitos, devem ser transparentes e divulgados publicamente.</p>	<p>a. Determinar fonte e tamanho dos recursos do Sistema Nacional de Garantia de Crédito. Nas legislações de criação dos fundos, inserir dispositivos que facilitem ou premiem o acesso de organizações praticantes dos valores de sustentabilidade.</p> <p>b. A Central pode ser catalizadora de iniciativas de sucesso de uso de recursos e, com base nisso, promover ampla divulgação dos programas, ações e resultados.</p>
<p>3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.</p>	<p>a. Sem sugestões, pois já ocorre hoje no sistema de garantia de crédito a propriedade mista, não se aplicando o tratamento de acionistas (já que são sociedades sem fins lucrativos e os aportadores são institucionais).</p> <p>b. Idem para a Central, repetindo a sugestão dada no princípio 1.</p>
<p>4. O PGC deve ser supervisionado de forma independente e eficaz, com base na proporcionalidade do risco para cada um dos produtos e serviços oferecidos.</p>	<p>a. Investir em tecnologia para propiciar supervisão permanente, inclusive por máquinas, para tratar adequadamente o nível de risco.</p> <p>b. Qualificar o arcabouço normativo para as SGC, a fim de garantir a eficácia da fiscalização. Manter serviço de auditoria independente e criar programa de capacitação tecnológica para as singulares, com o intuito de promover supervisão permanente por meio de sistemas.</p>
<p>5. O PGC deve ter um planejamento claramente definido, apoiado por estratégias e metas operacionais consistentes com os objetivos da política estratégica.</p>	<p>a. Estabelecer indicadores de gestão ligados à sugestão do princípio 1.</p> <p>b. Vale o mesmo raciocínio da singular, com foco no controle desses indicadores e proposição de ações corretivas. Criar produtos novos a serem comercializados pelas singulares, como a garantia à exportação, bastante presente nos confidi italianos.</p>
<p>6. O PGC deve ter uma estrutura de governança corporativa sólida com um conselho de administração independente e competente, nomeado de acordo com critérios claramente definidos.</p>	<p>a. Criar programa de incentivo à participação de associados em instâncias de governança, começando pela capacitação.</p> <p>b. Inserir membros externos especialistas, de áreas diversas das finanças, em seu conselho de administração e sugerir ou incentivar que as SGC também o façam. Repete-se a sugestão dada para a Central no princípio 1.</p>

(continua)

PRINCÍPIOS DO BANCO MUNDIAL	SUGESTÕES FRENTE AO PRINCÍPIO
7. O PGC deve ter uma estrutura robusta de controle interno para salvaguardar a integridade e eficiência de sua governança e operações.	<p>a. Dada a condição financeira das SGC, poder-se-ia, por hora, fazer parcerias com instituições de ensino (de cursos superiores) para a criação e operação dos controles internos, com foco em operações digitais. Sugestão é criar códigos de conduta, políticas de recebimento/entrega de presentes, <i>check lists</i> de cumprimentos de normas, entre outros.</p> <p>b. Aumentar a equipe de controle interno e fiscalizar as singulares quanto a este quesito, premiando as mais destacadas. Criar programa descentralizado de atenção ao tema, em parceria com instituições de ensino ou com grandes empresas de auditoria, com premiação para as SGC que mais evoluírem nos controles, inclusive aumentando a participação dessas SGC no acesso aos recursos para garantia.</p>
8. O PGC deve ter uma estrutura de gerenciamento de risco corporativo eficaz e abrangente que identifique, avalie e gerencie os riscos relacionados às operações realizadas ou propostas.	<p>a. Vale a mesma sugestão do princípio 7.</p> <p>b. Vale a mesma sugestão do princípio 7, sendo que a Central poderia buscar recursos em organismo como a OCDE e Banco Mundial para subsidie a criação do modelo e execução de pilotos em SGC para os assuntos relacionados ao gerenciamento de risco.</p>
9. O PGC deve adotar critérios claramente definidos e transparentes para elegibilidade e qualificação das MPE tomadoras, das instituições credoras e para seus instrumentos de crédito.	<p>a. Maior divulgação do serviço aos tomadores e credores, além dos critérios para ser elegível.</p> <p>b. Para a Central, cabe avançar na busca de parceiros credores, inclusive em nome das singulares, para ampliar a rede de oferta e estimular a concorrência por menores taxas entre os credores.</p>
10. A estratégia de compartilhamento do PGC deve refletir adequadamente um equilíbrio entre abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, levando em consideração o nível de desenvolvimento do setor financeiro do país.	<p>a. Sem sugestões.</p> <p>b. Guardadas os objetivos estratégicos e as metas, o Sistema de Garantia deve cobrir o território nacional, a espelho do que ocorre na Itália, sendo a garantia de crédito uma ferramenta de desenvolvimento econômico. A Central, em parceria com o governo federal e dos estados, poderia estimular a criação de SGC.</p>
11. As garantias emitidas pelo PGC devem ser parciais, proporcionando assim os incentivos adequados aos tomadores e credores das PME, e devem ser concebidas de forma que possam garantir o cumprimento dos requisitos prudenciais relevantes para os credores, em especial as reservas de capital para fazer frente ao risco de crédito.	<p>a. Sem sugestões.</p> <p>b. Demonstrar a qualidade e o desempenho dos FRL próprio e de suas filiais, de modo a estimular, a vinda de novos associados, aportadores e apoiadores.</p>
12. O PGC deve adotar uma política de preços transparente e consistente com base no risco para assegurar que o programa de garantia seja financeiramente sustentável e atraente para as PME e para os aportadores.	<p>a. Criar mecanismos digitais ou analógicos que proporcionem a visualização do que vai ser pago e quanto vai ser pago para toda a cadeia se a garantia for tomada, à luz do que faz a SGC Garantizar, localizada na Argentina, como aponta Ozomek (2019).</p> <p>b. Financiar e estimular a criação de instrumentos de cálculo recém sugeridos que possam ser compartilhados entre as singulares.</p>

(conclusão)

PRINCÍPIOS DO BANCO MUNDIAL	SUGESTÕES FRENTE AO PRINCÍPIO
13. O processo de gestão das honras deve ser eficiente, transparente, claramente documentado, fornecendo incentivos para a recuperação das perdas, e alinhado com as normas legais.	<p>a. Criar mecanismo de divulgação pública do uso dos recursos do FRL para honras, garantindo à adequação à Lei de Proteção de Dados.</p> <p>b. Supervisionar a atuação dos agentes financeiros parceiros quanto ao cumprimento dos contratos com as SGC no que se refere à cobrança da inadimplentes.</p>
14. O PGC deve estar sujeito a rigorosos requisitos para a divulgação de relatórios financeiros e deve ter suas demonstrações financeiras auditadas externamente.	<p>a. Sem sugestões fora o atendimento prioritário da norma legal.</p> <p>b. Supervisionar com mais eficiência a divulgação dos números das singulares e criar ação específica para divulgação de dados da Central.</p>
15. O PGC deve divulgar periódica e publicamente informações não financeiras relacionadas às suas operações.	<p>a. Estabelecer critérios não financeiros a serem considerados na coleta de dados e concessão da garantia, como número de empregos e ações ambientais de seus associados, entre outros. Também poder-se-ia criar alguma competição entre os membros sobre os assuntos/indicadores não financeiros de suas empresas, premiando os mais destacados.</p> <p>b. Idem para a sociedade de contragarantia.</p>
16: O desempenho do PGC, em particular sua abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, deve ser sistemática e periodicamente avaliado e os resultados da avaliação divulgados publicamente.	<p>a. Com base nos indicadores sugeridos no princípio 1, 7 e 15, revisão o planejamento bianualmente.</p> <p>b. A situação para a sociedade de contragarantia é semelhante à da singular.</p>

Fonte: autoria própria (2023).

Pela análise das propostas do Banco Mundial e OCDE frente ao contexto das SGC brasileiras, foram destacadas diversas oportunidades de melhoria, em especial no que se refere à transparência e controle, o que se coaduna com alguns princípios do cooperativismo e com as boas práticas de governança de Ostrom (1990). Sendo assim, a algumas práticas sugeridas pelas agências, apesar de mais ligadas à instrumentalidade econômica, se mostram aderentes também ao contexto da racionalidade subjetiva, realidade que corrobora os apontamentos de Fernandes e Ponchirolli (2011) sobre a convivência e importância das várias racionalidades.

#### 4.8 Atributos de governança corporativa para as SGC brasileiras

Esta seção foi dividida em duas partes, para que ficasse mais facilitado entendimento do processo de elaboração dos atributos e o significado deles próprios, fazendo-se uma seção, anterior à apresentação deles, para moldar alguns conceitos e constatações.

#### 4.8.1 Constatações

Destacam-se algumas constatações levantadas durante a pesquisa, na comparação da prática observada e contida nos relatórios com a literatura, ou mesmo por sua importância para a compreensão dos atributos que serão apresentados adiante. São elas:

- a) o dilema coletivo das MPE brasileiras, no caso deste trabalho, é o acesso ao crédito (com qualidade, ou seja, com taxas e prazos menos agressivos que os do mercado tradicional); e que as SGC são meios para mitigar o dilema; mas não são os únicos meios.
- b) os usuários do recurso comum são produtores rurais, micro e pequenas empresas e microempreendedores individuais formalizados (conforme legislação das SGC aplicada por semelhança) na região de abrangência da SGC (definida em cada estatuto), desde que se tornem associados das sociedades de garantia de crédito e que não possuam anotações relevantes nos órgãos de proteção ao crédito locais e/ou nacionais. O significado de relevante está explicado em norma interna de cada SGC: em geral, anotações de inadimplência nos órgãos de proteção ao crédito de valores até R\$150,00 (SGC Central, 2021).
- c) o recurso de uso comum ou o bem comum entre esses usuários é o fundo de risco livre (FRL), ou seja, os valores financeiros disponíveis para serem dados como garantia, e um conjunto de recursos comportamentais (capital social<sup>21</sup>), ambos utilizados para garantia complementar em operações financeiras dos seus associados; quando se trata de comportamento, alude-se, em princípio, ao exercício de valores que levam à manutenção do bom nome comercial, o que não permite inscrição do mesmo nos mecanismos de proteção ao crédito; há consciência de que esses recursos interagem geralmente em um território e dentre uma população, com características semelhantes, mas que podem variar ou se acentuar de um território para outro.

---

<sup>21</sup> O conceito aqui abordado é mais próximo ao apresentado por Bourdieu (1998, p. 67): “conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos, à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis”. Também está presente a noção sobre “comunidade cívica” proposto por Putnam (1993). As macrocategorias apontadas por Fernandes (2013), durante estudos de capital social para o desenvolvimento territorial sustentável (confiança e cooperação, identidade compartilhada, solidariedade, conjunto de normas e valores, pertencimento, associativismo, capacidade auto-organizativa, participação e cidadania, democracia), também se coadunam com os conceitos recém mostrados.

d) existe uma prestação de serviço adicional das sociedades garantidoras e crédito para seus associados, que é a orientação sobre endividamento e gestão financeira, feita pelos agentes de crédito (início do fluxo e durante a vigência da carta de garantia) com auxílio do Sebrae; isto tem ligação com a “eficiência técnica” do associado, ou seja, com sua capacidade e capacitação para levar adiante e com sucesso o projeto garantido e pagar o financiamento.

e) existem dois níveis de SGC: as singulares e a central (alinhado ao proposto legalmente para as cooperativas de crédito no Brasil [Lei 130/2009] e à legislação que trata das SGS [Lei 123/2006], por analogia aplicável às SGC). As singulares têm região de atuação definida (em estatuto) e prestam serviços aos seus associados. A SGC Central ou sociedade de contragarantia presta serviços para as SGC singulares associadas. Esse modelo foi inspirado no sistema de cooperativismo de crédito brasileiro, em função da previsão legal das cooperativas de crédito fornecerem serviços de garantia de crédito<sup>22</sup> e da proximidade do modelo de negócios, onde os associados compartilham bens e valores morais a fim de colaborar uns com os outros no enfrentamento, em conjunto, da realidade de mercado.

#### 4.8.2 Proposição dos atributos

Depois de longa e exaustiva revisão de literatura (que nesta tese aparece resumida) e de levantamento e análise das práticas e características das SGC do Brasil, confirma-se que: (1) os princípios de boa governança e o IAD framework de Ostrom (1990); (2) os princípios cooperativistas discutidos pela Aliança Cooperativa Internacional (2021) e já trabalhados pela OCB (2021; 2021a); (3) os princípios para esquemas públicos para garantia de créditos para MPE propostos pelo Banco Mundial (2015; 2020, 2023) e as considerações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2010, 2013, 2020) sobre os variados programas de garantia de crédito existentes noutros países e regiões; representam e contêm forma, conteúdo e experiências suficientes para servirem referência para a elaboração da proposição de atributos de governança corporativa para as SGC de primeiro e segundo graus brasileiras.

---

<sup>22</sup> Parágrafo primeiro do artigo segundo da Lei Complementar 130, de 17 de abril de 2009.



Nas fontes secundárias examinadas está guardado extenso, robusto e continuado material de pesquisa (estático e de estado da arte) sobre as experiências de gestão dos comuns, as práticas de garantia de crédito e as bases valorativas do cooperativismo. Sendo assim, foram o guia para a elaboração do modelo proposto e defendido por esta pesquisa.

O raciocínio de como se chegou aos atributos para as SGC singulares pode ser visto no Quadro 12. Apesar da complexidade da situação, que envolve bastante subjetividade, a matriz a seguir auxilia no entendimento da proposta. Apenas por uma questão de melhor distribuição das frases e ocupação do quadro, os princípios de Ostrom foram posicionados à esquerda, seguidos dos cooperativistas e dos emanados pela OCDE e Banco Mundial mais à direita. A ideia é que o quadro mostre quais princípios do cooperativismo estão relacionados, quais princípios de boa governança de Ostrom (1990) e quais princípios do Banco Mundial estão ligados a cada atributo sugerido.

**Quadro 12 - Matriz explicativa da ligação dos atributos de governança sugeridos para as SGC singulares brasileiras com fundamentos dos comuns (Ostrom, 1990), com os princípios do cooperativismo e com os princípios do Banco Mundial e OCDE**

(continua)

ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	OCDE E BANCO MUNDIAL
a. Adesão livre, voluntária e <u>consciente</u>	<p>Fronteiras claramente definidas</p> <p>Monitoramento</p> <p>Reconhecimento mínimo de direitos de organização</p> <p>Arranjos ou mecanismos de decisão coletiva</p>	<p>Adesão livre e voluntária</p> <p>Gestão democrática</p> <p>Autonomia e independência</p>	<p>1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.</p> <p>9. O PGC deve adotar critérios claramente definidos e transparentes para elegibilidade e qualificação das MPE tomadoras, das instituições credoras e para seus instrumentos de crédito.</p> <p>10. A estratégia de compartilhamento do PGC deve refletir adequadamente um equilíbrio entre abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, levando em consideração o nível de desenvolvimento do setor financeiro do país.</p>

(continua)

ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	OCDE E BANCO MUNDIAL
<p>a. Compromisso com a transparência, com a correta contabilidade (<i>accountability</i>) e com a fiscalização externa</p>	<p>Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais</p> <p>Fronteiras claramente definidas</p> <p>Monitoramento</p> <p>Mecanismos de resolução de conflitos</p> <p>Sanções graduais</p>	<p>Gestão democrática</p> <p>Autonomia e independência</p> <p>Participação econômica dos membros</p>	<p>1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.</p> <p>2. O PGC deve ter financiamento adequado para atingir seus objetivos estratégicos, e as fontes de financiamento, incluindo quaisquer subsídios explícitos e implícitos, devem ser transparentes e divulgados publicamente.</p> <p>3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.</p> <p>4. O PGC deve ser supervisionado de forma independente e eficaz, com base na proporcionalidade do risco para cada um dos produtos e serviços oferecidos.</p> <p>7. O PGC deve ter uma estrutura robusta de controle interno para salvaguardar a integridade e eficiência de sua governança e operações.</p> <p>8. O PGC deve ter uma estrutura de gerenciamento de risco corporativo eficaz e abrangente que identifique, avalie e gerencie os riscos relacionados às operações realizadas ou propostas.</p> <p>9. O PGC deve adotar critérios claramente definidos e transparentes para elegibilidade e qualificação das MPE tomadoras, das instituições credoras e para seus instrumentos de crédito.</p> <p>12. O PGC deve adotar uma política de preços transparente e consistente com base no risco para assegurar que o programa de garantia seja financeiramente sustentável e atraente para as PME e para os aportadores.</p>

(continua)

ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	OCDE E BANCO MUNDIAL
			<p>13. O processo de gestão das honras deve ser eficiente, transparente, claramente documentado, fornecendo incentivos para a recuperação das perdas, e alinhado com as normas legais.</p> <p>14. O PGC deve estar sujeito a rigorosos requisitos para a divulgação de relatórios financeiros e deve ter suas demonstrações financeiras auditadas externamente.</p> <p>15. O PGC deve divulgar periódica e publicamente informações não financeiras relacionadas às suas operações.</p> <p>16: O desempenho do PGC, em particular sua abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, deve ser sistemática e periodicamente avaliado e os resultados da avaliação divulgados publicamente.</p>
a. Interesse pela comunidade regional e a busca de mais oportunidades de prestação de serviços	<p>Arranjos ou mecanismos de decisão coletiva</p> <p>Reconhecimento mínimo de direitos de organização</p>	<p>Autonomia e independência</p> <p>Educação, formação e informação</p> <p>Intercooperação</p>	<p>5. O PGC deve ter um planejamento claramente definido, apoiado por estratégias e metas operacionais consistentes com os objetivos da política estratégica.</p> <p>10. A estratégia de compartilhamento do PGC deve refletir adequadamente um equilíbrio entre abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, levando em consideração o nível de desenvolvimento do setor financeiro do país.</p> <p>11. As garantias emitidas pelo PGC devem ser parciais, proporcionando assim os incentivos adequados aos tomadores e credores das PME, e devem ser concebidas de forma que possam garantir o cumprimento dos requisitos prudenciais relevantes para os credores, em especial as reservas de capital para fazer frente ao risco de crédito.</p>
a. Sistema de sanções e resolução de conflitos transparente e ágil	<p>Monitoramento</p> <p>Sanções graduais</p> <p>Mecanismos de resolução de conflitos</p>	Gestão democrática	1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.

(conclusão)

ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	OCDE E BANCO MUNDIAL
			<p>3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.</p> <p>4. O PGC deve ser supervisionado de forma independente e eficaz, com base na proporcionalidade do risco para cada um dos produtos e serviços oferecidos.</p> <p>15. O PGC deve divulgar periódica e publicamente informações não financeiras relacionadas às suas operações.</p>
a. Educação como meio para tudo	<p>Monitoramento</p> <p>Arranjos ou mecanismos de decisão coletiva</p> <p>Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais</p>	<p>Educação, formação e informação</p> <p>Autonomia e independência</p> <p>Participação econômica dos membros</p>	—
a. Alternância de poder	<p>Arranjos ou mecanismos de decisão coletiva</p> <p>Fronteiras claramente definidas</p> <p>Monitoramento</p> <p>Reconhecimento mínimo de direitos de organização</p>	<p>Autonomia e independência</p> <p>Gestão democrática</p> <p>Educação, formação e informação</p>	<p>3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários-</p> <p>6. O PGC deve ter uma estrutura de governança corporativa sólida com um conselho de administração independente e competente, nomeado de acordo com critérios claramente definidos.</p>

Fonte: autoria própria (2023).

Da mesma maneira que foi apresentada a ligação entre os princípios sugeridos para as SGC singulares e os princípios do cooperativismo, de Ostrom e do Banco Mundial, foi também realizada para a SGC Central, conforme se vê no Quadro 13.

**Quadro 13 - Matriz explicativa da ligação dos atributos de governança sugeridos para a SGC Central brasileira com fundamentos dos comuns (Ostrom, 1990), com os princípios do cooperativismo e com os princípios do Banco Mundial e OCDE**

(continua)

ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	ODCE E BANCO MUNDIAL
b. Respeito à pluralidade	<p>Fronteiras claramente definidas</p> <p>Sanções graduais</p> <p>Mecanismos de resolução de conflitos</p> <p>Reconhecimento mínimo de direitos de organização</p> <p>Alinhamento e articulação intersetorial na gestão</p>	<p>Adesão livre e voluntária</p> <p>Gestão democrática</p> <p>Autonomia e independência</p> <p>Educação, formação e informação</p> <p>Interesse pela comunidade</p>	<p>1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.</p> <p>3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.</p> <p>9. O PGC deve adotar critérios claramente definidos e transparentes para elegibilidade e qualificação das MPE tomadoras, das instituições credoras e para seus instrumentos de crédito.</p> <p>11. As garantias emitidas pelo PGC devem ser parciais, proporcionando assim os incentivos adequados aos tomadores e credores das PME, e devem ser concebidas de forma que possam garantir o cumprimento dos requisitos prudenciais relevantes para os credores, em especial as reservas de capital para fazer frente ao risco de crédito.</p>
b. Compromisso com a transparência, com a correta contabilidade ( <i>accountability</i> ) e com a fiscalização externa	<p>Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais</p> <p>Fronteiras claramente definidas</p> <p>Monitoramento</p> <p>Mecanismos de resolução de conflitos</p> <p>Sanções graduais</p>	<p>Gestão democrática</p> <p>Autonomia e independência</p> <p>Participação econômica dos membros</p>	<p>1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.</p> <p>2. O PGC deve ter financiamento adequado para atingir seus objetivos estratégicos, e as fontes de financiamento, incluindo quaisquer subsídios explícitos e implícitos, devem ser transparentes e divulgados publicamente.</p> <p>3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.</p>

(continua)

ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	ODCE E BANCO MUNDIAL
			<p>4. O PGC deve ser supervisionado de forma independente e eficaz, com base na proporcionalidade do risco para cada um dos produtos e serviços oferecidos.</p> <p>7. O PGC deve ter uma estrutura robusta de controle interno para salvaguardar a integridade e eficiência de sua governança e operações.</p> <p>8. O PGC deve ter uma estrutura de gerenciamento de risco corporativo eficaz e abrangente que identifique, avalie e gerencie os riscos relacionados às operações realizadas ou propostas.</p> <p>9. O PGC deve adotar critérios transparentes para elegibilidade e qualificação das MPE tomadoras, das instituições credoras e para seus instrumentos de crédito.</p> <p>12. O PGC deve adotar uma política de preços transparente e consistente com base no risco para assegurar que o programa de garantia seja financeiramente sustentável e atraente para as PME e para os aportadores.</p> <p>13. O processo de gestão das honras deve ser eficiente, transparente, bem documentado, fornecendo incentivos para a recuperação das perdas, e alinhado com as normas legais.</p> <p>14. O PGC deve estar sujeito a rigorosos requisitos para a divulgação de relatórios financeiros e deve ter suas demonstrações financeiras auditadas externamente.</p> <p>15. O PGC deve divulgar periódica e publicamente informações não financeiras relacionadas às suas operações.</p> <p>16: O desempenho do PGC, em particular sua abrangência, crescimento e sustentabilidade financeira, deve ser sistemática e periodicamente avaliado e os resultados da avaliação divulgados publicamente.</p>

(continua)

ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	ODCE E BANCO MUNDIAL
b. Intercooperação	Arranjos ou mecanismos de decisão coletiva  Mecanismos de resolução de conflitos	Participação econômica dos membros  Interesse pela comunidade	2. O PGC deve ter financiamento adequado para atingir seus objetivos estratégicos, e as fontes de financiamento, incluindo quaisquer subsídios explícitos e implícitos, devem ser transparentes e divulgados publicamente.  3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.  4. O PGC deve ser supervisionado de forma independente e eficaz, com base na proporcionalidade do risco para cada um dos produtos e serviços oferecidos.
b. Sistema de sanções e resolução de conflitos transparente e ágil	Monitoramento  Sanções graduais  Mecanismos de resolução de conflitos	Gestão democrática  Interesse pela comunidade	1. O PGC deve ser estabelecido como uma entidade legal independente, com base em uma estrutura legal e regulatória sólida e claramente definida para apoiar a implementação efetiva das operações do PGC e a realização de seus objetivos estratégicos.  3. O quadro legal e regulamentar deve promover a propriedade mista da PGC, garantindo o tratamento equitativo dos acionistas minoritários.  4. O PGC deve ser supervisionado de forma independente e eficaz, com base na proporcionalidade do risco para cada um dos produtos e serviços oferecidos.  15. O PGC deve divulgar periódica e publicamente informações não financeiras relacionadas às suas operações.
b. Educação e formação	Monitoramento  Arranjos ou mecanismos de decisão coletiva  Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais	Educação, formação e informação  Autonomia e independência  Participação econômica dos membros  Interesse pela comunidade	---

(conclusão)

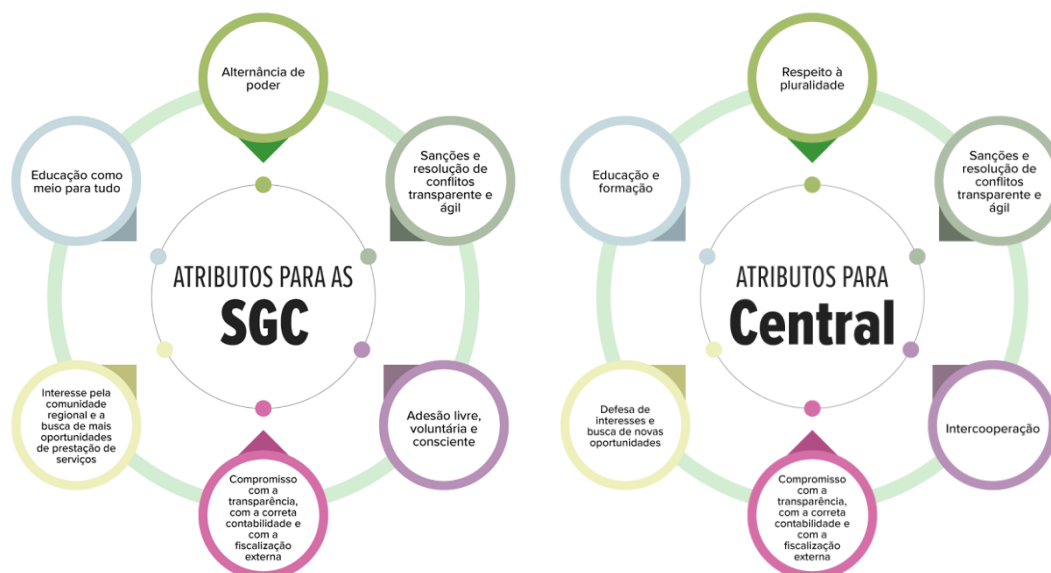
ATRIBUTO SUGERIDO	OSTROM	COOPERATIVISMO	ODCE E BANCO MUNDIAL
b. Defesa de interesses e busca de novas oportunidades	Coerência entre as regras de apropriação e provisão com as condições locais  Reconhecimento mínimo de direitos de organização  Alinhamento e articulação intersetorial na gestão	Educação, formação e informação  Intercooperação  Interesse pela comunidade	2. O PGC deve ter financiamento adequado para atingir seus objetivos estratégicos, e as fontes de financiamento, incluindo quaisquer subsídios explícitos e implícitos, devem ser transparentes e divulgados publicamente.  6. O PGC deve ter uma estrutura de governança corporativa sólida com um conselho de administração independente e competente, nomeado de acordo com critérios claramente definidos.

Fonte: autoria própria (2023).

Importante não esquecer que os atributos são resultado da combinação de vários fatores encontrados nas pesquisas, mas que não se encerram em si ou são imutáveis. Dada a característica própria de cada SGC, eles podem estar mais ou menos acentuados, ou ainda ser necessário que se estabelecem princípios adicionais.

A partir da lógica apresentada nos Quadros 12 e 13 foi elaborada a Figura 13 para ilustração da proposição os atributos a serem destacados nos modelos de governança das SGC do Brasil.

Figura 13 - Atributos propostos para o modelo de governança das SGC brasileiras.



Fonte: autoria própria (2023).

Para melhor compreensão dos atributos, passa-se a explicar individualmente cada um, separando-os para as singulares (a) e para a central (b):



a. Para as singulares

1. **Adesão livre, voluntária e consciente:** que todos os que aderirem à sociedade, sejam atraídos não só pelo benefício financeiro, evidente singularmente nas operações. Eles precisam estar conscientes que entregarão parte de seu capital social e usufruirão de parte do capital social de outros pares. Que, enquanto associados, têm deveres e direitos, e que podem e devem participar de atividades junto à associação, principalmente as que se referem às decisões e às prestações de contas que planejem e relatem o uso dos recursos de forma equânime.

2. **Compromisso com a transparência, com a correta contabilidade (*accountability*) e com a fiscalização externa:** é ponto fundamental a divulgação ampla de informações de todos os tipos, sem nunca olvidar que o negócio é comum, é de propriedade compartilhada. Se todos são donos, devem saber de tudo o que acontece, por meio de canais formais e organizados. Sendo este um valor importante, deve-se buscar criar robusto sistema de controle interno para prevenir ações erradas e o mau uso do bem comum. Reforça-se aqui a necessidade de utilização de avançados controles digitais e disponibilização da informação em diversos formatos adequados aos vários públicos da SGC, primando pela inclusão. Além disso, a apropriação contábil adequada é uma prova de respeito aos proprietários e aos stakeholders, além de um dever cívico e demonstração clara de interesse pela comunidade (princípio 3). Se tudo foi feito de maneira correta e transparente, por que não se submeter à fiscalização externa? Além de ser indicado como prática no segmento financeiro, reforça o compromisso com a transparência e com a busca da correta contabilidade, numa perspectiva construtiva.

3. **Interesse pela comunidade regional e a busca de mais oportunidades de prestação de serviços:** ciente do caráter abrangente das SGC, a preocupação com a comunidade deve se dar na região, preferencialmente pela manifestação nos ramos da educação e da caridade, incluindo os menos favorecidos e o público-alvo em formação (crianças e jovens), sem olvidar das questões ambientais, urgentes há muito tempo. Essa manifestação de interesse pode ser decidida em coletivo, ainda mais facilmente reunível pelos meios digitais, reforçando os princípios 2 e 4. Na visão plural de comunidade, a SGS deve envidar esforços para criar produtos novos, para associados e para quem possa vir a se associar. Aqui se ressalta o aumento da abrangência e do compartilhamento dos recursos como objetivo permanente.

4. **Sistema de sanções e resolução de conflitos transparente e ágil:** importantíssimo que todos conheçam as normas e as consequências de quebrá-las, seja como

colaboradores assalariados ou não da SGC e/ou como associados. Por isso a combinação com o princípio 1 é fundamental. As infrações devem estar previstas e qualificadas com exaustão, pois auxilia na percepção de mais pessoas. Os mecanismos de apuração de possíveis infrações e as penalidades precisam também estar previstos e a forma de resolvê-los também, preferencialmente tendo pessoas externas à organização para as análises, para que se evite qualquer conflito de interesses ou de agência. O tema tratado neste princípio 4 deve ter destaque na operação do princípio 5.

**5. Educação como meio para tudo:** a prática educativa, seja no campo filosófico ou profissional, é fundamental para a manutenção dos valores relacionados ao comunitarismo, à independência e à democracia. sendo a base para o bom cumprimento principalmente do princípio 6 e para a melhoria da eficiência técnica de cada associado. Além do mais, a educação é fundamental para o aprimoramento do capital social da comunidade, para a internalização dos valores cultivados e capacitação para o trabalho de cidadania interno e externo. O foco devem ser os associados, os colaboradores assalariados, ou não, e as gerações mais novas das famílias dos associados. Além do efeito local, a educação carrega consigo o gene da democracia, habilitando os associados a funções coletivas mesmo fora da SGC. Os processos educativos também são fundamentais para efeitos de longo prazo em temas fundamentais, como o cuidado com o meio ambiente. Aponta-se neste princípio a possibilidade de cooperar com outras singulares, escolas, cooperativas e com a Central na promoção deste tema.

**6. Alternância de poder:** este atributo busca garantir a participação ativa de toda a comunidade associada, o exercício pleno da condição de associado, votando e sendo votado, assumindo responsabilidades ora mais e ora menos amplas enquanto unidade fundamental da associação, cooperando com mais intensidade e até em posições de liderança. Isso também colabora na cidadania em geral, afetando positivamente a democracia.

#### b. Para a SGC Central

**1. Respeito à pluralidade:** apesar de formar uma rede, as conformações locais de cada SGC precisam ganhar espaço, para manutenção das identidades e do reforço ao capital social. Então, a uniformização de processos é benéfica até que esbarre na identidade da SGC, sendo necessário repensá-la.

**2. Compromisso com a transparência, com a correta contabilidade (*accountability*) e com a fiscalização externa:** valem os mesmos pressupostos apontados para as

singulares, aplicados à divulgação dos dados gerais das singulares entre elas mesmas, em especial sobre a regularidade no uso dos fundos de risco.

3. **Intercooperação:** apesar do termo parecer estar voltado mais às cooperativas, é fundamental para a Central este espírito “quanto mais de nós, melhor”. A cultura do associativismo é um dos valores fundamentais do tipo de negócio das garantidoras. É combustível para a perenidade e o controle da organização. Sendo assim, devem ser estimuladas as iniciativas de associativismo relacionadas à garantia de crédito, independente se elas são ligadas à Central.

4. **Sistema de sanções e resolução de conflitos transparente e ágil:** valem as mesmas observações feitas para as singulares, só que observando as SGC como membros e que existem conflitos entre elas, que, em especial podem surgir na atração de associados fora das suas áreas de atuação ou do não cumprimento das normas de gestão dos fundos. Esse princípio é fundamental para a percepção do senso de justiça entre as SGC filiadas.

5. **Educação e formação:** servem aqui as mesmas anotações feitas para as singulares, observando que a profundidade das capacitações deve avançar nas ações da Central, que também deve fazer parceria com instituições congêneres, sempre envolvendo as singulares quando possível. Temas como gestão, governança, vendas, gestão de pessoas e cultura organizacional são aconselhados, em especial pelo desenvolvimento da eficiência técnica de cada singular e pelo preparo de novos gestores estratégicos para a Central.

6. **Defesa de interesses e busca de novas oportunidades:** antes de multiplicar a capacidade dos fundos de risco das singulares, a Central deve promover a defesa de interesses da classe associativa, sem perder de vista o princípio 3 das singulares. De pronto sugere-se que a Central atue fortemente na valorização dos princípios cooperativistas.

## 5 CONCLUSÕES

É nas conclusões que se pode avançar em direção à extrapolação do que já foi feito, pois a pesquisa sempre gera e suscita outras. Mas não sem antes reafirmar e qualificar o alcance e a entrega consistente dos objetivos propostos e a solução ofertada para a resolução do problema.

“Propor atributos de governança corporativa para as sociedades de garantia de crédito brasileiras de primeiro e segundo nível que contribuam para a manutenção e desenvolvimento de sua característica de bem comum e dos valores cooperativistas”, este era o objetivo geral da pesquisa, que teve sua resolução sendo construída ao longo do trabalho e resultou no subcapítulo 4.8, especificamente, onde foram apresentados e descritos tais atributos propostos e a ligação deles com os bens comuns e os valores cooperativistas.

Da mesma forma, foi respondido o problema: “como garantir a manutenção e o aperfeiçoamento de sua característica de bem coletivo e dos valores cooperativistas nas SGC”, fazendo sua contextualização sob a ótica do Campo CTS, ressaltando-se os aspectos de territorialidade e sustentabilidade, que estão incrustados no objeto de pesquisa, desde a sua criação no começo do século XX. Foram observados os grupos de atores e suas relações, semelhanças, (des)agregações, identidades e outras características que as diferenciam entre si e ao mesmo tempo lhes dão aspecto de rede. O que ficou claro é que os fundamentos e a qualidade do processo de gestão são elementos-chave para a manutenção dessa característica de bem coletivo e dos valores cooperativistas nas SGC, por isso o grande objetivo de propor atributos para esse modelo de gestão.

A pesquisa também demonstrou que as SGC são instrumentos capazes de fazer a diferença no ambiente de negócios das MPE, conforme se pressupunha, bem mais que apenas entregar acesso ao crédito de qualidade a elas. No decorrer do trabalho, várias foram as passagens em que isso ficou evidente, seja pela natureza coletiva da formação e atuação das SGC ou mesmo pela conformação legal que as atividades desenvolvidas nas SGC vêm ajudando a construir na sociedade, sendo elas eficazes e eficientes meios de estímulo da ação empresarial em prol sustentabilidade, com foco nos territórios atendidos.

Do mesmo modo, a tese do estudo se apresentou correta, quando apontou os atributos de governança corporativa como um dos caminhos, pavimentado pelas experiências de gestão dos bens comuns (Ostrom, 1990; 2005) e pelos valores cooperativistas, para modelo de gestão que assegure o foco da ação das SGC na sustentabilidade de seus territórios, ainda assim de acordo com às normativas legais e utilizando conscientemente os preceitos da ação economicamente orientada, a partir dos apontamentos do Banco Mundial e da OCDE.

No decorrer da pesquisa, foi aplicado o IAD framework às garantidoras de crédito brasileiras, constatando-se que a ferramenta é adequada para o estudo das SGC, que tiveram comprovadas e analisadas as suas características de bem comum. Mais que

isso, o framework mostrou robustez, ao passo que permitiu visualizar essas características com razoável nível de detalhamento, proporcionando aprofundada reflexão sobre a gestão dessas organizações e sua realidade.

Essa aplicação, no mais conhecido framework de Ostrom, também demonstrou que o arcabouço econômico e instrumental está bastante presente nos controles existentes, visto isso especialmente nos relatórios de gestão das SGC (tanto no nível singular quanto no central).

Por outro lado, na prática das SGC, isso denotou a insuficiência de elementos relacionados às externalidades causadas por elas, o que suscita análises inovadoras para essas organizações e seus territórios, a continuar, por exemplo, na investigação direcionada sobre as variáveis que afetam com mais intensidade a mudança institucional nas SGC, a fim de melhor gerenciar essas alterações na sua arena de ação.

Nesse ponto, pode-se sugerir o uso da Teoria Ator-Rede<sup>23</sup> como referência. Da mesma forma, a investigação descritiva sobre características das empresas associadas e seus colaboradores, para entendimento sobre a viabilidade da criação de carteiras de crédito para públicos ou atividades específicas, como para empreendedoras, empresas ligadas ao meio ambiente etc.<sup>24</sup> Outra sugestão é a pesquisa qualitativa de opinião com representantes dos stakeholders, de gestores e associados, para entender o que eles percebem de valor não monetário nas SGC e como se dá esse processo de valoração, reunindo informação de qualidade sobre os atributos do capital social e como eles são percebidos por esses envolvidos. Neste arcabouço, uma investigação interessante é a que investigasse se a SGC pode servir de tecnologia social, dada sua composição e atuação, e como isso poderia funcionar deliberadamente.

Esse tensionamento do horizonte das SGC ligadas à Central, proporcionado pela pesquisa, mostrou que há diversas melhorias a serem feitas para o aprimoramento da governança das garantidoras (em ambos os níveis), principalmente em quesitos ligados à transparência, prestação de contas e eficiência operacional, entre outros, para que a gestão coletiva faça mais sentido frente ao capital social empenhado e ganhe mais legitimidade. Neste ponto fica a sugestão de pesquisas direcionadas à operacionalidade e/ou à

---

<sup>23</sup> A Teoria Ator-Rede explica que humanos e não humanos agem mutuamente, interferem e influenciam o comportamento um do outro, sendo que o não humano pode ser ajustado pelo humano de acordo com a sua necessidade, sendo que, devido à hiperconectividade, um território pode ganhar novos limites não físicos. Uma introdução ao assunto pode ser vista em: <https://doi.org/10.1590/1679-395164275>.

<sup>24</sup> A AECM (2023) realiza esforço dirigido às SGC com produtos adequados às questões de sustentabilidade (ESG), sendo vistos exemplos em: <https://www.flipsnack.com/aecmeurope/aecm-members-sustainable-products.html>.

capacitação de um ou poucos atributos que sejam importantes e tenham impacto na arena de ação e nos resultados, tal qual investigações sobre os possíveis conflitos de interesse ou de agência, bastante comuns em organizações de propriedade pulverizada como as garantidoras.

As SGC nacionais apresentam raros testes e estudos científicos de seus mecanismos de gestão e outros assuntos, conforme se viu na pesquisa bibliográfica. Entretanto, para as garantidoras e/ou cooperativas estrangeiras já há relativa produção científica, de onde se pode tirar bons exemplos. Aqui também pode se ter as cooperativas como paradigma, dada sua proximidade de origem.

A partir da revisão da literatura, sugerem-se os seguintes temas para pesquisas: novos métodos de análise de crédito, em especial os intensivos em tecnologia (com o devido cuidado do impacto disso no risco moral); investigação da correlação entre lucro e uso das garantias nas empresas associadas, entre segmento de mercado e inadimplência; entre número de funcionários e inadimplência, etc. (a possibilidade de combinações é extensa); estimação dos ganhos efetivos em termos de taxas de juros e prazos para os usuários da garantia versus não usuários de mesmo porte/segmento/território; estudos estatísticos de produtividade, utilizando-se de índices de produtividade como o de Malmquist<sup>25</sup> ou assemelhado, com vistas gerar benchmarking dentro do próprio SNGC ou mesmo fazer comparações com outras garantidoras e ou com sistemas de outros países, entre variadas possibilidades.

Numa visão mais ampla, em nível de Sistema Nacional de Garantia de Crédito (SNGC), os dados da pesquisa indicaram que o Brasil ainda precisa envidar considerável esforço político e econômico se deseja colher os benefícios que tal sistema pode proporcionar, como visto nas experiências maduras de governança da Itália e de Portugal. Apesar de já existirem leis que criem, no Brasil, o SNGC há algum tempo, suas normas de operacionalização, dotações orçamentárias e formas de governança não estão definidos, o que não permite, com qualidade, a exploração de todo o potencial que há nas garantias nem na maquinária defendida nas teorias sobre o policentrismo e empoderamento da população.

Por fim, ressalta-se que os dilemas da ação coletiva têm aspecto evolutivo e são complexos por natureza. Portanto, é temerária a indução dos achados desta pesquisa para o coletivo sem o devido cuidado de verificar os pontos de semelhança entre as situações.

---

<sup>25</sup> É método de estimação de produtividade usado em cooperativas de crédito; um exemplo está em Botelho (2022).

Dessa forma, sugere-se que a SGC Central e as singulares patrocinem estudos para fazer crescer o corpus científico aplicado ao tema e até direcionando as demandas para problemas delimitados e concretos, sem perder de vista o todo e os impactos nos territórios.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, W. R. A. **Sociedades garantidoras de crédito para pequenos negócios:** fatores críticos de sucesso para o desempenho organizacional e a sustentabilidade do modelo no Brasil. 2016, 194f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Gestão). Universidade Federal Fluminense, 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/1901>. Acesso em: 10 jul. 2019.
- ABREU, W. R. A.; ZOTES, L. P. Sociedades de garantia de crédito: estudo comparativo dos modelos de Brasil, Chile, Espanha e Portugal. In: Congresso Internacional de Administração - ADM 2018. Sucre, 2018. **Anais**. Ponta Grossa, PR: UEPG, 2018. Trabalho 06032018\_190600\_5b146f6c8a308. Disponível em: [https://adm2018.com.br/anais/2018/arquivos/06032018\\_190600\\_5b146f6c8a308.pdf](https://adm2018.com.br/anais/2018/arquivos/06032018_190600_5b146f6c8a308.pdf). Acesso em 02 ago. 2020.
- AGÊNCIA BRASILEIRA GESTORA DE FUNDOS GARANTIDORES E GARANTIAS (ABGF). Seguro de Crédito à Exportação (SCE). Disponível em: <https://www.abgf.gov.br/negocios/seguro-de-credito-a-exportacao/>. Acesso em: 01 ago. 2022.
- ALBAGLI, S. Território e territorialidade. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (organizadores). **Territórios em movimento:** cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: SEBRAE, 2004. p. 23-69, Disponível em: <http://inspirebr.com.br/uploads/midioteca/d64c55dfd943251ede2b6330035a5994.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022
- ALIANÇA COOPERATIVA INTERNACIONAL (Internacional Co-operative Alliance [ICA]). Disponível em: <https://ica.coop/>. Acesso em: 01 ago. 2022.
- ALIGICA, P. D; TARKO, V. Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond. **Governance: an International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 25, n. 2, p. 237-262, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/256034941\\_Polycentricity\\_From\\_Polanyi\\_to\\_Ostrom\\_and\\_Beyond](https://www.researchgate.net/publication/256034941_Polycentricity_From_Polanyi_to_Ostrom_and_Beyond). Acesso em 02 jan. 2023.
- ALVES, S. D. S.; SOARES, M. M. **Microfinanças:** democratização do crédito no Brasil. 3. ed. Brasília: BCB, 2006. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.
- ARMENDÁRIZ DE AGHION, B.; MORDUCH, J. Microfinance beyond group lending. **Economics of Transition**, v. 8, p. 401-420, 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-0351.00049>. Acesso em: 22 set. 2022
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA). **Los sistemas de garantía:** claves para su implantación. Serie Valoración y Financiación de Empresas. Documento nº 13. Madrid: AECA, 2015. Disponível em: <http://aeca.es/old/tienda/pv13.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.
- AZEVEDO, A.; ALBERNAZ, R. A. **A Razão d'A Nova Ciência das Organizações.** Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 13, Edição Especial, Rio de Janeiro, p.593-604, set.



2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/52993>. Acesso em: 29 mar. 2020.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2021.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Governança cooperativa**: diretrizes e mecanismo para o fortalecimento da governança em cooperativas de crédito. 2008. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/gov\\_coop/DiretrizesVersaoCompleta.pdf](https://www.bcb.gov.br/content/estabilidadefinanceira/gov_coop/DiretrizesVersaoCompleta.pdf). Acesso em: 15 out. 2020.

BANCO MUNDIAL. **Principles for public credit guarantee schemes for SMEs**. Policy Research Working Paper 7753. Washington/DC, WBG, 2015. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/576961468197998372/pdf/101769-REVISED-ENGLISH-Principles-CGS-for-SMEs.pdf>. Acesso em: 18 set. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Doing Business Brasil 2020**. 2020a. Disponível em: [https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#DB\\_gc](https://portugues.doingbusiness.org/pt/data/exploreconomies/brazil#DB_gc). Acesso em: 10 out. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Brasil**: diagnóstico do Sistema de Garantia de Crédito para Financiamento das MPMEs. 2020. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/907261593605588785/pdf/Brasil-Diagn%C3%B3stico-do-Sistema-de-Garantia-de-Cr%C3%A9dito-para-Financiamento-das-MPMEs.pdf>. Acesso em: 10 out. 2022.

BANCO MUNDIAL. **Small and Medium Enterprises (SMEs) Finance**: improving SMEs' access to finance and finding innovative solutions to unlock sources of capital. (2023). Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/topic/smefinance>. Acesso em: 08 mar. 2023.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Fundos garantidores**. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/instituicoes-financeiras-credenciadas/fundos-garantidores>. Acesso em: 01 ago. 2022.

BANCO PORTUGUÊS DE FOMENTO (BPF). **Institucional**. Lisboa, Portugal: BPF, 2023. Disponível em: <https://www.bpfomento.pt/pt/institucional/sobre-nos/banco-portugues-de-fomento/>. Acesso em 02 ago. 2023.

BARDHAN, P.; RAY, I. (Org.) **The contested commons**: conversations between economists and anthropologists. EUA: Wiley-Blackwell, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/006996671004400312?journalCode=cisa>. Acesso em: 02 jan. 2021.

BARNA, C.; ZBUCHEA, A.; STĂNESCU, S. Social economy enterprises contributing to the circular economy and the green transition in Romania, **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, n. 107, 2023, p. 47-69. Disponível em: <http://ciriec->

[revistaeconomia.es/wp-content/uploads/CIRIEC\\_107\\_05\\_Barna\\_et\\_al.pdf](http://revistaeconomia.es/wp-content/uploads/CIRIEC_107_05_Barna_et_al.pdf). Acesso em: 23 mar. 2023.

BARTON, D. N.; BENAVIDES, K.; CHACON-CASCANTE, A.; LE COQ, J. F.; QUIROS, M. M.; PORRAS, I.; RING, I. Payments for ecosystem services as a policy mix: demonstrating the institutional analysis and development framework on conservation policy instruments. **Environmental Policy and Governance**, v. 27, n. 5, p. 404–421, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/eet.1769>. Acesso em: 26 set. 2002.

BAUMGARTNER, R. **Propostas para implementação de um sistema de garantia de crédito mutualista como alternativa de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas no Brasil**. 2004, 357 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2004. Disponível em: <https://pergamum.ufsc.br/acervo/208864>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BEARZI, I. S.; SCHNEIDER, J. O. O papel de políticas públicas na formação de capital social: o caso da Associação dos Produtores Rurais de Estância Velha/RS. **Extensão Rural**, DEAER/CCR/UFSM, Santa Maria, v. 25, n. 1, jan-mar, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/26340>. Acesso em: 02 dez. 2019.

BERKOVITZ, A. Sociedades de garantía mutua. **Revista de Derecho Mercantil**, Madrid, v. 30, n. 137, 1975, p. 269-300. Disponível em: <https://datos.bne.es/edicion/bimo0000590604.html>. Acesso em: 19 mar. 2022.

BIASIN, M. The german cooperative banks: an economic overview. In: KARAFOLAS, S. (ed.). **Credit Cooperative institutions in european countries. Contributions to Economic Series**. Switzerland: Springer International Publishing, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-28784-3>. Acesso: 07 nov. 2020.

BLASIO, G.; MITRI, S.; D'IGNAZIO, A.; RUSSO, P. F.; STOPPANI, L. Public guarantees to SME borrowing: a RDD evaluation. **Journal of Banking and Finance**, v. 96, p. 73-86, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2018.08.003>. Acesso em: 16 mar. 2021.

BOLLIER, D. **Think like a commoner**: a short introduction to the life of the commons. Gabriola Island: New Society Publisher, 2014. Disponível em: <https://searchworks.stanford.edu/view/12972316>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BOLOGNESE, D.; PAGLIETTI, D. **I confidi in Italia**. Torino, Itália: Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Torino, 2023. Disponível em: [https://www.to.camcom.it/sites/default/files/promozione-territorio/I\\_Confidi\\_in\\_Italia\\_Edizione\\_2023.pdf](https://www.to.camcom.it/sites/default/files/promozione-territorio/I_Confidi_in_Italia_Edizione_2023.pdf). Acesso em: 12 abr. 2023.

BOTELHO, M. M. **Eficiência e benchmarks de desempenho de cooperativas de crédito**: evidências a partir do mercado brasileiro. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2022. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/31475>. Acesso em: 01. out. 2023.

BOURDIEU, P. O capital social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, M. A; CATANI, A. (Org.) **Escritos de educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

BRASIL. Decreto 979, de 6 de janeiro de 1903. Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses. **Coleção de Leis do Brasil**. v. 1. 1903, p. 17. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-979-6-janeiro-1903-584238-publicacaooriginal-107004-pl.html>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Decreto 1.637, de 5 de janeiro de 1907. Faculta aos profissionais da agricultura e indústrias rurais a organização de sindicatos para defesa de seus interesses. **Coleção de Leis do Brasil**. v. 1. 1907, p. 17. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-1637-5-janeiro-1907-582195-publicacaooriginal-104950-pl.html>. Acesso em: 03 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Evolução do cooperativismo no Brasil: DENACOOOP em ação**. Brasília: MAPA, 2006. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select\\_action=&co\\_obra=51509&co\\_midia=2](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraDownload.do?select_action=&co_obra=51509&co_midia=2). Acesso em: 14 mai. 2020.

BRASIL. **Lei complementar 130, de 17 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo e revoga dispositivos das Leis nos 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e 5.764, de 16 de dezembro de 1971. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Edição extra, seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp169.htm). Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Lei complementar 169, de 02 de dezembro de 2019**. Altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (Lei do Simples Nacional), para autorizar a constituição de sociedade de garantia solidária e de sociedade de contragarantia. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2019], seção 1, p. 3. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp169.htm). Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto 10.780, de 25 de agosto de 2021**. Institui o Sistema Nacional de Garantias de Crédito, nos termos do disposto no art. 60-A da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Diário Oficial da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2021], seção 1, p. 1. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/decreto/D10780.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10780.htm). Acesso em: 28 ago. 2021.

CABALLERO SÁNCHEZ IZQUIERDO, E. Sociedades de Garantía Recíproca: Problemas Fiscales de las Aportaciones. **Crónica Tributaria**. n. 29, p.63-74, 1979.

CALCAGNINI, C. I confidi come strumento per l'accesso al credito delle PMI. **Argomenti**, n. 9, 2018. <https://journals.uniurb.it/index.php/argomenti/article/view/1337/1382>. Acesso em: 03 out. 2021.

CAMPOS NETO, R. Apontamentos do presidente do Banco Central do Brasil, Roberto Campos Neto, no lançamento da agenda institucional do cooperativismo 2021. Brasília: BCB, 2021. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home->

[ptbr/TextosApresentacoes/Apontamentos\\_RCN\\_Agenda%20Cooperativismo\\_vpub.pdf](http://ptbr/TextosApresentacoes/Apontamentos_RCN_Agenda%20Cooperativismo_vpub.pdf). Acesso em: 02 ago. 2022.

CAPELARI, M. G.; ARAÚJO, S. M; CALMOM, P. C. **Governança de recursos de propriedade comum**: uma aproximação preliminar entre Vincent e Elinor Ostrom. Série Textos de Discussão CEAG/UnB. Brasília: UnB, 2015. Disponível em: <http://site.ceag.unb.br/ceagarquivos/public/arquivos/biblioteca/7185ef7a1be5582e95159796e0b84f76.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2022.

CASAGRANDE, Z. J. **Proposta de sociedade local de garantia solidária para micro e pequenas empresas**. 2001, 109 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2001. Disponível em: <http://www.bu.ufsc.br/teses/PEPS1535-D.pdf>. Acesso em 02 jun. 2020.

CASAGRANDE, R. M.; LAVARDA, E. E. F. Convergências teóricas entre a governança corporativa e a sustentabilidade sob a perspectiva da legitimidade. **Revista de Gestão Social e Ambiental - RGSA**, v. 9, n. 2, p. 88-101, São Paulo, mai./ago., 2015. Disponível em: <https://rgsa.emnuvens.com.br/rgsa/article/view/1006>. Acesso em: 01 nov. 2021.

CASAROTTO FILHO, N; AMATO NETO, J. Cooperação entre pequenas e médias empresas e desenvolvimento regional: reflexões sobre sistemas de garantia de crédito. 2006, **Anais**. São Paulo: Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, 2006. Disponível em: [https://repositorio.usp.br/directbitstream/db86f726-bb17-44fa-bd38-ead22db5dd93/Amato\\_2006\\_Cooperacao%20entre%20pequenas.pdf](https://repositorio.usp.br/directbitstream/db86f726-bb17-44fa-bd38-ead22db5dd93/Amato_2006_Cooperacao%20entre%20pequenas.pdf). Acesso em: 07 out. 2022.

CASAROTTO FILHO, N.; AMATO NETO, J. Cooperação entre pequenas empresas, garantia mutualista e desenvolvimento regional: reflexões sobre sistemas de garantia de crédito. **Revista Eletrônica de Administração**, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 634–653, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/read/article/view/39966>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CASAROTTO FILHO, N.; MELLO, R. A.; ZSCHORNACK, T.; LOCATELLI, F.; SCHOSLAND, S. Sociedade de Garantia Solidária (SGS): finalmente um marco legal robusto para a garantia coletiva de crédito. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, Florianópolis/SC, Brasil, v. 12, n. 23, p. 97-114, 2020. Disponível em: <https://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/v12n2205>. Acesso em: 05 jan. 2021.

CASAROTTO FILHO, N.; MINUZZI, J.; SANTOS, P. C. F. Garantia colectiva de credito atraves de cooperativas de credito urbanas: una experiencia en el sur del Brasil. **Iberoamerican Journal of Industrial Engineering**, Florianópolis/SC, Brasil, v. 1, n. 1, p. 64-76, 2009. Disponível em <https://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/IJIE/article/view/6>. Acesso em: 05 jan. 2021.

CASAROTTO FILHO, N.; USUY, E. N. **Cooperativas de crédito atuando como garantidoras de crédito: o caso da Viacredi Cooperativa de Crédito Vale do Itajaí**. XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Salvador/BA, 2009. Disponível

em: [https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2009\\_TN\\_STO\\_093\\_628\\_13469.pdf](https://abepro.org.br/biblioteca/enegep2009_TN_STO_093_628_13469.pdf). Acesso em: 01 set. 2019.

CASELLI, S.; CORBETTA, G.; ROSSOLINI, M.; VECCHI, V. Public credit guarantee schemes and SMEs' profitability: evidence from Italy. **Journal of Small Business Management**, v. 57, pag. 555–578, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jsbm.12509>. Acesso em: 02 jan. 2020.

CASTRO, L. H. **Sociedade garantidora de crédito**. Série Empreendimentos Coletivos. Brasília: Sebrae, 2014. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/767671712947f6a0db3cfd9a2d5643cc/\\$File/5191.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/767671712947f6a0db3cfd9a2d5643cc/$File/5191.pdf). Acesso em: 05 set. 2018.

CASTRO, L. H. **Histórico de apoio do Sebrae aos sistemas de garantia de crédito**. Brasília: Sebrae, 2014a. Disponível em: <http://www.sociedadegarantiacredito.com.br/publicacoes/livros/historico-do-apoio-do-sebrae-aos-sistemas-de-garantia-de-credito>. Acesso em: 10 set. 2018

CAVINATO, R. A. Associação de Garantia de Crédito da Serra Gaúcha – Garantiserra: um esquema de garantias misto, público-privado. In: POMBO, P.; ALVIM, P. (orgs). **Coletânea Garantias 2014** – parceria Sebrae e Regar. Brasília: Sebrae, 2014. p. 183-200. Disponível em: <https://aecm.eu/wp-content/uploads/2016/02/Colet%C3%A2nia-Garantias-2014-Parceiras-Sebrae-Regar-VF.pdf>. Acesso em: 01 fev. 2020.

COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3806050/mod\\_resource/content/1/custosocial.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3806050/mod_resource/content/1/custosocial.pdf). Acesso em: 10 nov. 2022.

COLUMBA, F.; GAMBACORTA, L.; MISTRULLI, P. E. Mutual Guarantee Institutions and Small Business Finance. **Journal of Financial Stability**, v. 6, n. 1, p. 45-54, 2010. Disponível em: <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:finsta:v:6:y:2010:i:1:p:45-54>. Acesso em: 07 set. 2020.

COX, M.; ARNOLD, G.; TOMÁS, S. V. A Review of Design Principles for Community based Natural Resource Management. **Ecology and Society**, v. 38, n. 4, 2010. Disponível em: <https://ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art38/>. Acesso em: 02 ago. 2020.

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 4. ed. Los Angeles/CA: Sage publications, 2014. Disponível em: [https://fe.unj.ac.id/wp-content/uploads/2019/08/Research-Design\\_Qualitative-Quantitative-and-Mixed-Methods-Approaches.pdf](https://fe.unj.ac.id/wp-content/uploads/2019/08/Research-Design_Qualitative-Quantitative-and-Mixed-Methods-Approaches.pdf). Acesso em: 22 jul. 2022.

CURITIBA. **Lei nº 15.676, de 25 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a celebração de parceria entre o Município de Curitiba e entidade privada sem fins lucrativos garantidora de crédito, autoriza o Município de Curitiba a aportar recursos a título de garantia de financiamentos concedidos por instituições financeiras decorrentes de ajustes entre estas instituições e a Sociedade Garantidora de Crédito (SGC), e dá outras providências. Diário Oficial do Município, Curitiba, PR: Poder Executivo, [2020], n. 162, p. 42. Disponível em: <http://leismunicipa.is/csbym>. Acesso em: 17 set. 2020.

D'IGNAZIO, A.; MENON, C. Causal effect of credit guarantees for small and medium-sized enterprises: evidence from Italy. **Scandinavian Journal of Economics**, Wiley Blackwell, v. 122, n. 1, p. 191-218, January, 2020. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/bla/scandj/v122y2020i1p191-218.html>. Acesso em 23 dez. 2020.

DARDOT, P.; LAVAL. C. **Commun**: essai sur la révolution au XXI siècle. Paris: La Découverte, 2014. Disponível em: <https://blog.ufes.br/laburp/files/2016/09/DARDOT-Pierre-LAVAL-Commun.pdf>. Acesso em: 07 out. 2020.

DE GOBBI, S.; BARRANU, D.; CAMPANIELLO, R.; NARDELLI, P.; VIVACE, G. **Les Sociétés de Cautionnement Mutuel**. Genebra: OIT, 2001. Disponível em: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/documents/publication/wcms\\_819027.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_819027.pdf). Acesso em 02 abr.2023.

DE PAULA, J. Territórios, redes e desenvolvimento. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (organizadores). **Territórios em movimento**: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: SEBRAE, p. 71-84, 2004. Disponível em: <http://inspirebr.com.br/uploads/midioteca/d64c55dfd943251ede2b6330035a5994.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022

DREYER, M.; NYGAARD, K. **Countries continue to adopt and update credit guarantee schemes for small business lending**. Program on financial stability. Yale School of Management. Disponível em: <https://som.yale.edu/blog/countries-continue-to-adopt-and-update-credit-guarantee-schemes-for-small-business-lending>. Acesso em: 01 out. 2020.

DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2965001/mod\\_resource/content/0/E%CC%81mile%20Durkheim-Da%20divisao%20do%20trabalho%20social%20%282004%29.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2965001/mod_resource/content/0/E%CC%81mile%20Durkheim-Da%20divisao%20do%20trabalho%20social%20%282004%29.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

EUROPEAN ASSOCIATION OF CO-OPERATIVE BANKS. **Annual report 2021**. Brussels: EACB, 2022. Disponível em: [https://v3.globalcube.net/clients/eacb/content/medias/publications/annual\\_reports/eacb\\_annualreport\\_2021-v4-pages.pdf](https://v3.globalcube.net/clients/eacb/content/medias/publications/annual_reports/eacb_annualreport_2021-v4-pages.pdf). Acesso em: 30 mai. 2022.

EUROPEAN ASSOCIATION OF GUARANTEE INSTITUTIONS (AECM). **AECM brochure**. Bruxelas: AECM, 2023. Disponível em: [https://www.flipsnack.com/aecmeurope/202303\\_aecm-brochure/download-pdf.html](https://www.flipsnack.com/aecmeurope/202303_aecm-brochure/download-pdf.html). Acesso em: 01 mar. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Guarantees and mutual guarantees**. (2006). Disponível em: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/access-finance/policy-areas/eu-supported-loans-guarantees-and-equity-investments\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/access-finance/policy-areas/eu-supported-loans-guarantees-and-equity-investments_en). Acesso em: 20 dez. 2022.



ESPAÑA EXPORTACIÓN E INVERSIONES (ICEX). **Reciprocal Guarantee Societies (SGR)**. Madrid: Gobierno de España, 2017. Disponível em: <https://www.investinspain.org/en/publications/reciprocal-guarantee-societies>. Acesso em: 19 mar. 2022.

FEENBERG, A. Ten Paradoxes of Technology. **Techné: Research in Philosophy and Technology**. v. 14, n.1, p. 3-15, 2010. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~andrewf/paradoxes.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2019.

FEDERICI, S. O feminismo e as políticas do comum em uma era de acumulação primitiva. In: MORENO, R. (org.). **Feminismo, economia e política: debates para a construção da igualdade e autonomia das mulheres**. São Paulo: SOF, 2014. Disponível em: <https://www.sof.org.br/wp-content/uploads/2015/08/Economia-e-poli%CC%81tica-web.pdf>. Acesso em 26 mar. 2022.

FEDERICI, S. From commoning to debt: financialization, microcredit, and the changing architecture of capital accumulation. **The South Atlantic Quarterly**. v. 113, n.2, Abril, p. 231-244, 2014(a). Disponível em: <https://doi.org/10.1215/00382876-2643585>. Acesso em: 26 mar. 2022.

FENACON (Federação Nacional das Empresas de Serviços Contábeis e das Empresas de Assessoramento, Perícias, Informações e Pesquisas). **Pequenos negócios geraram 78% dos empregos formais criados em 2021, aponta Sebrae**. Disponível em: <https://fenacon.org.br/noticias/pequenos-negocios-geraram-78-dos-empregos-formais-criados-em-2021-aponta-sebrae/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

FELTRIN, L. E; FERREIRA, E. C. Inclusão financeira: a visão e a atuação do Banco Central do Brasil. In: SANTOS, C. A. **Pequenos negócios: desafios e perspectivas: serviços financeiros**. v. 5. Brasília: Sebrae, 2013. p. 29-37. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/b449b8c1b93575d03b773ffadfc757bc/\\$File/4508.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/b449b8c1b93575d03b773ffadfc757bc/$File/4508.pdf). Acesso em: 12 fev. 2020.

FERNANDES, V. **Modelos de indicadores de desenvolvimento territorial sustentável**. Projeto produtividade em pesquisa apresentado ao CNPq e aprovado em 2013.

FERNANDES, V. A racionalização da vida como processo histórico: crítica à racionalidade econômica e ao industrialismo. **CADERNOS EBAPE.BR (FGV)**, v. 6, n. 3, Rio de Janeiro, set. 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5079>. Acesso em: 19 jun. 2020.

FERNANDES, V.; PONCHIROLI, O. Contribuições da racionalidade comunicativa, racionalidade substantiva e ambiental para os estudos organizacionais. **CADERNOS EBAPE.BR (FGV)**, v. 9, Edição Especial, Rio de Janeiro, jul. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5444>. Acesso em: 19 jun. 2020.

FERRUCCI, E.; GUIDA, R.; MELICIANI, V. Financial constraints and the growth and survival of innovative start-ups: an analysis of Italian firms. **European Financial**

**Management**, v. 27, n. 2, p. 1-23, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/eufm.12277>. Acesso em: 22 out. 2020.

FRANKE, W. **Direito das sociedades cooperativas**. São Paulo: Saraiva, 1973. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redede.virtual.bibliotecas:livro:1973:000039242>. Acesso em: 21 ago. 2020.

FRANTZ, W.; HILGERT, V.; CORREA, R. **A história do cooperativismo de crédito em Panambi**: uma trajetória de 75 anos: Estado do Rio Grande do Sul. 1. ed. Ijuí: UNIUI, 2006.

GAI, L.; ARCURI, M. C.; IELASI, F. How does government-backed finance affect SMEs' crisis predictors? **Small Business Economics: An Entrepreneurship Journal**. v. 60, n. 2, fevereiro de 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11187-023-00733-x>. Acesso em: 28 fev. 2023.

GAERTNER, E. W. **Mapeamento da produção científica sobre a região metropolitana de Curitiba e o seu alinhamento com os objetivos do desenvolvimento sustentável**. 2020. 220 f. Tese (Doutorado em Tecnologia e Sociedade) –Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2020. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/24544>. Acesso em: 22 set. 2022.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

GIDDENS, A. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. São Paulo: Record, 1999. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3114970/mod\\_resource/content/1/Anthony\\_Giddens\\_Sociologia.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3114970/mod_resource/content/1/Anthony_Giddens_Sociologia.pdf). Acesso em: 27 mar. 2021.

HEIDEGGER, M. **Ser e tempo**. v. 1 e v.2. São Paulo: Vozes, 2005. Disponível em: <https://bibliotecaonlinedahisfj.files.wordpress.com/2015/02/heidegger-martin-ser-e-tempo-parte-i.pdf> e <https://bibliotecaonlinedahisfj.files.wordpress.com/2015/02/heidegger-martin-ser-e-tempo-parte-ii.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

HEIDEGGER, M. A questão da técnica. **Scientiae Studia**, [S. l.], v. 5, n. 3, p. 375-398, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ss/article/view/11117>. Acesso em: 26 jan. 2023.

HARDIN, G. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, n. 3.859, p. 1243-1248, 1968. Disponível em: [http://www.garrethardinsociety.org/articles/art\\_tragedy\\_of\\_the\\_commons.html](http://www.garrethardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html). Acesso em: 20 set. 2019

HARDT, M.; NEGRI, A. **Bem-estar comum**. Tradução Clóvis Marques. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2016. Disponível em: <https://www.procomum.org/wp-content/uploads/2019/04/bem-estar-comum.pdf>. Acesso em 02 set. 2020.



HEILAND, I; YALCIN, E. Export market risk and the role of state credit guarantees. **International Economics and Economic Policy**. v. 18, p. 25–72, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10368-020-00466-2>. Acesso em: 06 mar. 2021.

HINKELAMMERT, F. **Crítica à razão utópica**. São Paulo, Brasil: Paulinas, 1988. Disponível em: <http://repositorio.uca.edu.sv/jspui/bitstream/11674/2065/1/Cr%C3%ADtica%20a%20Razao%20utopica.pdf> Acesso em 12 jan. 2023.

HORNDESKI, K. A.; KOONTZ, T. M. Deciding how to decide: cultural theory and rule making in collaborative watershed organizations. **Policy Studies Journal**, v. 48, p. 425-446, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12279>. Acesso em: 22 jan. 2023.

ILLICH, I. **La convivencialidad**. Morelos: Ocotepéc, 1978. Disponível em: <https://www.ivanillich.org.mx/convivencial.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5. ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod\\_resource/content/1/Livro\\_Codigo\\_Melhores\\_Praticas\\_GC.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4382648/mod_resource/content/1/Livro_Codigo_Melhores_Praticas_GC.pdf). Acesso em: 22 out. 2020.

ITALIA. **Decreto legislativo n. 385, de 1º settembre 1993** (versione aggiornata alla legge 23 dicembre 2021, n. 238 e successive modifiche e integrazioni). Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Roma, Itália: Banca D'Italia, 2022. Disponível em: <https://www.bancaditalia.it/compiti/vigilanza/intermediari/Testo-Unico-Bancario.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

KIDDER, L. H. **Selltíz - Wrightsman - Cook**: métodos de pesquisa nas relações sociais. 2. ed. São Paulo: EPU, 1987.

KISER, L. L.; OSTROM, E. **Reflections on the elements of institutional analysis**. In: *Advances in Comparative Institutional Analysis*, 1987, Dubrovnik, Yugoslavia. Conference paper [...]. Bloomington: Indiana University, 1987, p.1-56. Disponível em: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/8191>. Acesso em: 23 dez. 2020.

KRUGMAN, P. Cooperando para un futuro mejor. **Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa**, n. 107, 2023, p. 15-25. Disponível em: [http://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/CIRIEC\\_107\\_02\\_Krugman\\_ES.pdf](http://ciriec-revistaeconomia.es/wp-content/uploads/CIRIEC_107_02_Krugman_ES.pdf). Acesso em 15 abr. 2023.

KULFAS, M. **Los sistemas de garantías como herramienta para el acceso al financiamiento de las PyMEs: alcances y limitaciones de la experiencia argentina**. Lectura 45 (2009). ITF - Iniciativa para la Transparencia Financiera. Disponível em: [http://www.itf.org.ar/lectura\\_detalle.asp?id=45](http://www.itf.org.ar/lectura_detalle.asp?id=45). Acesso em: 10 jan. 2020.

LAVECCHIA, L.; LEVA, L.; LOSCHIAVO, D. Accesso diretto e indiretto delle PMI alle garanzie pubbliche: un esercizio di valutazione delle normative regional. **Questioni di Economia e Finanza**, n. 558. Roma, Itália: Banca D'Italia, 2020. Disponível em:

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2020-0558/index.html>. Acesso em 19 mar. 2023.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental** São Paulo: Cortez, 2001.

LINEBAUGH, P. **The Carta Magna Manifesto: liberties and commons for all**. Berkeley: University of California Press, 2007. Disponível em: <https://provisionaluniversity.files.wordpress.com/2012/12/peter-linebaugh-the-magna-carta-manifesto-liberties-and-commons-for-all-2008.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2022.

LUIZ FILHO, F. **O direito cooperativo**. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1962.

MADISON, M.; FISCHMANN, B.; STRANDBURG, K. Reply: the complexity of commons. **Cornell Law Review**, v. 95, 2010. Disponível em: <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3172&context=clr>. Acesso em: 29 abr. 2021.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MARCZYK, G. R.; DEMATTEO, D.; FESTINGER D. **Essentials of research design and methodology**. Essentials of behavioral science series. Hoboken/NJ: John Wiley & Sons, Inc., 2005. Disponível em: <http://www.mgmiom.org/downloads/MBA/Wiley,%20Essentials%20Of%20Research%20Design%20And%20Methodology.pdf>. Acesso em: 21 out. 2020.

MARQUES DO NASCIMENTO, A. B.; FERNANDES, A. S.; CAPELARI, M. G.; TEIXEIRA, M. A.; GRIN, E. J. El proceso de acción colectiva en la producción de bienes comunes. **GIGAPP Estudios Working Papers**, v. 8, n. 222-228, p. 563-580, 2021. Disponível em: <https://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/263/278>. Acesso em: 01 abr. 2023.

MATIAS, A. B.; QUAGLIO, G. M.; LIMA, J. P. R.; MAGNANI, V. M. Bancos versus cooperativas de crédito: um estudo dos índices de eficiência e receita da prestação de serviços entre 2002 e 2012. **Revista de Administração Mackenzie**, n. 15, v. 5, 2014, p.195-223. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/34403/bancos-versus-cooperativas-de-credito--um-estudo-dos-indices-de-eficiencia-e-receita-da-prestacao-de-servicos-entre-2002-e-2012>. Acesso em: 19 mai. 2021.

MATTOS, L. V. Transformando ‘verdades abstratas’ em ‘verdades concretas’: uma análise sobre a metodologia econômica de John Stuart Mill. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v. 34, n. 1, p. 101-128, janeiro-março 2004. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/35810/38526>. Acesso em: 22 dez. 2022.

MCGINNIS, M. D.; WALKER, J. Foundations of the Ostrom workshop: institutional analysis, polycentricity, and self-governance of the commons. **Public Choice**, v. 143, p.293-301, 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/71100970/Foundations\\_of\\_the\\_Ostrom\\_workshop\\_institutional\\_analysis\\_polycentricity\\_and\\_self\\_governance\\_of\\_the\\_commons](https://www.academia.edu/71100970/Foundations_of_the_Ostrom_workshop_institutional_analysis_polycentricity_and_self_governance_of_the_commons) . Acesso em: 02 jul. 2020.

MCGINNIS, M. D. An Introduction to IAD and the Language of the Ostrom Workshop: a simple guide to a complex framework. *Policy Studies Journal*, v. 39, n. 1, p. 169-183, 2011. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7586283/mod\\_resource/content/1/2011\\_McGinnis\\_An%20Introduction%20to%20IAD%20and%20the%20Language%20of%20the%20OstromWorkshop%20A%20Simple%20Guide%20to%20a%20Complex%20Framework.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7586283/mod_resource/content/1/2011_McGinnis_An%20Introduction%20to%20IAD%20and%20the%20Language%20of%20the%20OstromWorkshop%20A%20Simple%20Guide%20to%20a%20Complex%20Framework.pdf). Acesso em: 06 mar. 2020.

MCGINNIS, M. D. **Updated guide to IAD and the language of the Ostrom Workshop**: a simplified overview of a complex framework for the analysis of institutions and their development. v. 2, 2020. Disponível em: [https://mcginnis.pages.iu.edu/iad\\_guide.pdf?gl=1\\*u1q605\\*\\_ga\\*NTk5NzE5NTg4LjE2Nzk0OTI5NTg.\\*\\_ga\\_61CH0D2DQW\\*MTY4MTUxMjk1Ny41LjEuMTY4MTUxMjk4NC4zMy4wLjA.&\\_ga=2.105784515.1160524402.1681382073-599719588.1679492958](https://mcginnis.pages.iu.edu/iad_guide.pdf?gl=1*u1q605*_ga*NTk5NzE5NTg4LjE2Nzk0OTI5NTg.*_ga_61CH0D2DQW*MTY4MTUxMjk1Ny41LjEuMTY4MTUxMjk4NC4zMy4wLjA.&_ga=2.105784515.1160524402.1681382073-599719588.1679492958). Acesso em: 12 out. 2021.

MEADOWS, D.; RANDERS, J.; MEADOWS, D. **Limits to Growth**: The 30-Year Update. London: Chelsea Green Publishing, 2014. Disponível em: <https://www.donellameadows.org/wp-content/userfiles/Limits-to-Growth-digital-scan-version.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2019.

MEZZARROBA, O. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023.

MEINEN, E.; PORT, M. **Cooperativismo Financeiro**: percurso histórico, perspectivas e desafios. Brasília: Confefras, 2014. Disponível em: <https://cooperativismodecredito.coop.br/wp-content/uploads/2021/02/Livro-Cooperativismo-Financeiro-Enio-Meinen-e-Marcio-Port.pdf>. Acesso em: 24 out. 2020.

MELLO, R. A. **Sociedades de garantia solidária como alternativa de acesso ao crédito para micro e pequenas empresas, no Estado de Santa Catarina**. 2002. 194 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade Federal de Santa Catarina, 2002. Disponível em: <https://pergamum.ufsc.br/acervo/185685>. Acesso em: 02 out. 2020.

MENEZES, C. M.; LAJUS, M. L. S. Cooperativismo de crédito e desenvolvimento. **Revista Economia e Desenvolvimento**, v. 14, n. 2, p. 294-313, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/economia/article/view/29950>. Acesso em: 14 mar. 2021.

MINSKY, H. P. **Stabilizing an unstable economy**. New Haven, Yale University Press, 1986. Disponível em: [https://digitalcommons.bard.edu/hm\\_archive/144/](https://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/144/). Acesso em: 19 jun. 2021.

MISES, L. **Ação Humana**: um tratado de economia. 3.1. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. Disponível em: <https://rothbardbrasil.com/wp-content/uploads/arquivos/acao-humana.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

NAMORADO, R. **O mistério do cooperativismo**: da cooperação ao movimento cooperativo. Coimbra: Almedina, 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/6166>. Acesso em 20 dez. 2020.

NASCIMENTO, D. E.; SOUZA, M. Valorização do terroir: uma estratégia de desenvolvimento local. In: LAGES, V.; BRAGA, C.; MORELLI, G. (organizadores). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília: SEBRAE, 2004. p. 179-200, Disponível em: <http://inspirebr.com.br/uploads/midiateca/d64c55dfd943251ede2b6330035a5994.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2022

NITSCH, M.; KRAMER, D. Garantias de crédito para micro e pequenas empresas: experiências com sistemas entre autoajuda, fomento público e parcerias público-privadas. In: SANTOS, C. A. **Pequenos negócios: desafios e perspectivas: serviços financeiros**. v. 5. Brasília: Sebrae, 2013, p. 233-247. Disponível em: <https://www.lai.fu-berlin.de/homepages/nitsch/garantias19-final-Manfred-Nitsch-e-Dirk-Kramer.pdf>. Acesso em: 01 out. 2019.

NORTH, D. Institutions. **The Journal of Economic Perspectives**, v. 5, n. 1, Winter, 1991, 97-112. Disponível em: <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3AI%3E2.0.CO%3B2-W> . Acesso em: 01 jan. 2022.

NOVAES, L.; FARBIARZ, J. L.; COUTO, R. M. S. (Orgs). **Metodologias de campo: perspectivas interdisciplinares**. São Paulo: Blucher, 2022.

OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge: Harvard University Press, 1965. Disponível em: <https://www.sfu.ca/~poitras/collective-action.PDF>. Acesso em: 01 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). Manual de governança cooperativa. 2010. Disponível em: <http://www.ocb.coop.br>. Acesso em: 21 ago. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). Disponível em: <http://www.ocb.coop.br>. Acesso em: 21 ago. 2021a.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **Anuário do cooperativismo brasileiro 2022**. Disponível em: <https://anuario.coop.br>. Acesso em: 12 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS COOPERATIVAS BRASILEIRAS (OCB). **Anuário do cooperativismo brasileiro 2023**. Disponível em: <https://anuario.coop.br>. Acesso em: 01 set. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Facilitating access to finance: discussion paper on credit guarantee schemes**. 2010. Disponível em: [http://www.oecd.org/global-relations/45324327.pdf?\\_ga=2.121154890.370055063.1638086319-1616837909.1638086319](http://www.oecd.org/global-relations/45324327.pdf?_ga=2.121154890.370055063.1638086319-1616837909.1638086319). Acesso em: 08 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Financing SMEs and entrepreneurs 2013: an OECD Scoreboard**. 2013.

Disponível em: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME\(2012\)12/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=CFE/SME(2012)12/FINAL&docLanguage=En). Acesso em: 29 out. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **SME and Entrepreneurship Policy in Brazil 2020**. OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/cc5feb81-en>. Acesso em: 09 mai. 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **COVID-19 Government Financing Support Programmes for Businesses: 2021 Update**. Paris: OCDE, 2021. Disponível em: <https://www.oecd.org/finance/COVID-19-Government-Financing-Support-Programmes-for-Businesses-2021-Update.pdf>. Acesso em 07. ago 2021.

OSTROM, E. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: [https://www.actu-environnement.com/media/pdf/ostrom\\_1990.pdf](https://www.actu-environnement.com/media/pdf/ostrom_1990.pdf). Acesso em: 19 dez. 2019.

OSTROM, E. **Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementarity**. American Political Science Review, v. 85, n.1, 1991. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1962889>. Acesso em 22 dez. 2019.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005. Disponível em: [https://wtf.tw/ref/ostrom\\_2005.pdf](https://wtf.tw/ref/ostrom_2005.pdf). Acesso em: 01 mai. 2020.

OSTROM, E. Beyond Markets and States: polycentric governance of complex economic systems. **American Economic Association**, v. 100, n. 3, 2010. Disponível em: <https://www.aeaweb.org/articles/pdf/doi/10.1257/aer.100.3.641>. Acesso em: 01 mai. 2020.

OSTROM, E. Background on the Institutional Analysis and Development Framework. **Policy Studies Journal**. Oxford, v. 39, n. 1, 2011. Disponível em: [https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/Ostrom-2011-Policy\\_Studies\\_Journal.pdf](https://gpde.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/03/Ostrom-2011-Policy_Studies_Journal.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

OSTROM, V. Nonhierarchical approaches to the organization of public activity. In: GILBERT, G. **Implementing governmental change**. Beverly Hills: Sage, 1983. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1044734>. Acesso em: 01 fev. 2020.

OSTROM, V. Federalism, polycentricity, and res publica: some reflections on the american experiments in republican government. In: SABETTI, F.; ALLEN, B.; JONES, M. **The Practice of Constitutional Development: Vincent Ostrom's quest to understand human affairs**. Lanham: Lexington Books, 2009.

OZOMEK, S. **Transformacion digital en Garantizar SGR**. XXVI Fórum Ibero-Americano – Sistemas de Garantia e Financiamento para PME. Foz do Iguaçu, 2019.

PACTO GLOBAL. **Entenda o significado da sigla ESG (Ambiental, Social e Governança) e saiba como inserir esses princípios no dia a dia de sua empresa.** Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/pg/esg#:~:text=O%20termo%20foi%20cunhado%20em,governan%C3%A7a%20no%20mercado%20de%20capitais>. Acesso em: 02 mar. 2023.

PAGE, M. J.; MOHER, D.; BOSSUYT, P. M.; BOUTRON, I.; HOFFMANN, T. C.; MULROW, C. D. et al. PRISMA 2020 explanation and elaboration: updated guidance and exemplars for reporting systematic reviews. **The BMJ**, v. 372, n. 160, march, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1136/bmj.n160>. Acesso em: 01 jul. 2022.

PALHARES, V. M. A. Análise histórica e evolutiva do cooperativismo de crédito no Brasil. In: PINHO, D. B.; PALHARES, V. M. A. (org.). **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI**. Brasília: Confedbrás, 2004.

PAULA, V. E. **Uma proposta conceitual de indicadores de biodiversidade urbana**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciência e Tecnologia Ambiental) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2021. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/26530>. Acesso em: 22 set. 2022.

PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V.; PACHECO, C. S. R. **Interdisciplinaridade e institucionalização: reciprocidade e alteridade**. In: PHILIPPI JR, A.; FERNANDES, V.; PACHECO, C. S. R. Ensino, pesquisa e inovação: desenvolvendo a interdisciplinaridade. Barueri. São Paulo: Manole, 2017, p. 3-32. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/317038050\\_Interdisciplinaridade\\_e\\_institucionalizacao\\_reciprocidade\\_e\\_alteridade](https://www.researchgate.net/publication/317038050_Interdisciplinaridade_e_institucionalizacao_reciprocidade_e_alteridade). Acesso em: 31 jul. 2021.

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

PINHO, D. B.; PALHARES, V. M. A. (org.). **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI**. Brasília: Confedbrás, 2004

PINHO, D. B.; PALHARES, V. M. A. **O cooperativismo de crédito no Brasil: do século XX ao século XXI**. v. 2. Brasília: Confedbrás, 2010.

PLEC, O. **Credit guarantee organization as a solution in providing loans to micro, small and medium entrepreneurs in the western region of Paraná**. 2010. 104 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e do Agronegócio) - Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2010.

POLANYI, M. **The logic of liberty**. Chicago: University of Chicago Press, 1951. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781315006635/logic-liberty-michael-polanyi>. Acesso em: 04 mai. 2020.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod\\_resource/content/2/A\\_grande\\_tra](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/262942/mod_resource/content/2/A_grande_tra)



[nsformac%CC%A7ao\\_as\\_origens\\_de\\_nossa\\_epoca\\_Polanyi.pdf](#). Acesso em: 22 jan. 2021.

POLSKI, M. T.; OSTROM, E. **An institutional framework for policy analysis and design**. In: COLE, D. H.; McGinnis M. D. (eds.). Elinor Ostrom and Bloomington School of political economy. Lanham: Lexington Books, 1999, p. 13-48. Disponível em: <https://mcginnis.pages.iu.edu/ColeMcGIntroductions.pdf>. Acesso em 12 abr. 2020.

POMBO, P.; HERRERO, A. **Los sistemas de garantía para la micro y la pyme en una economía globalizada**. 2. ed. rev. Madrid: Cyberlibro, 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/235980189\\_Los\\_sistemas\\_de\\_garantia\\_para\\_la\\_micro\\_y\\_la\\_pyme\\_en\\_una\\_economia\\_globalizada](https://www.researchgate.net/publication/235980189_Los_sistemas_de_garantia_para_la_micro_y_la_pyme_en_una_economia_globalizada). Acesso em: 01 out. 2019.

POMBO, P.; MOLINA, H.; RAMÍREZ, J.; DEL POZO, P. C. **Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía: el caso europeo**. Cordoba (ES): Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, 2005. Disponível em: [https://www.fundacionetea.org/media/File/Fundacion\\_ETEA\\_Garantias.pdf](https://www.fundacionetea.org/media/File/Fundacion_ETEA_Garantias.pdf). Acesso em: 01 out. 2019.

POMBO, P. **Aportes conceptuales y características para una clasificación internacional de los sistemas/esquemas de garantía**. 2006. Tese (doutorado). Faculdade de Ciências Econômicas e Empresariais, Universidade de Córdoba, Córdoba (Espanha), 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/329522587\\_Aportes\\_conceptuales\\_y\\_caracteristicas\\_para\\_una\\_clasificacion\\_internacional\\_de\\_los\\_sistemas\\_esquemas\\_de\\_garantia](https://www.researchgate.net/publication/329522587_Aportes_conceptuales_y_caracteristicas_para_una_clasificacion_internacional_de_los_sistemas_esquemas_de_garantia). Acesso em: 12 jan. 2020.

POMBO, P.; MOLINA, H.; RAMÍREZ, J. N. Propuesta para una clasificación y terminología internacional de los sistemas/esquemas de garantía: conceptos, características y definiciones. **Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión**, Bogotá, v. 15, n. 1, 2007, p. 53-76. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/909/90915104.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2019.

POMBO, P.; MOLINA, H.; RAMÍREZ, J. N. **Aportes conceptuales y características para clasificar los sistemas de garantía**. Andalucía: Unicaja, 2008. Disponível em: <https://redegarantias.com/publicacion/aportes-conceptuales-y-caracteristicas-para-clasificar-los-sistemas-de-garantia/>. Acesso em: 01 mar. 2020.

POMBO, P.; MOLINA, H.; RAMÍREZ, J. N. **Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana**. Instituciones para el Desarrollo (IFD) - Nota técnica # IDB-TN-503. Banco Interamericano de Desarrollo, 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/15269/clasificacion-de-los-sistemas-de-garantia-desde-la-experiencia-latinoamericana>. Acesso em: 28 jul. 2019.

POMBO, P.; MOLINA, H.; RAMÍREZ, J. N. Garantías y modelos de negocio. **Revista Banca y desarrollo**, ALIDE, Lima/Peru, jan-março, 2020, p. 26-32. Disponível em: <https://www.alide.org.pe/wp-content/uploads/2020/05/Revista-BD-2020-1.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2022.

PORTO, P. A. C.; OPUSZKA, P. R. **Dos primórdios de Rochdale à consolidação do cooperativismo como fonte de desenvolvimento.** In: Direito econômico e desenvolvimento - CONPEDI/UFS. Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 358-371. Disponível em: <https://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/8uix05yq/fjG094Ri0wS7ODTa.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2018.

PORTUGAL. Presidência do Conselho de Ministros. **Decreto-Lei 63, de 07 de setembro de 2020.** Regula a atividade e funcionamento do Banco Português de Fomento, S. A., e aprova os respetivos estatutos. Lisboa, Portugal: Diário da República 174/2020, Série I, p. 2-22, 2020. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/63-2020-142124830>. Acesso em: 10 fev. 2021.

POTEETE, A. R., JANSSEN, M. A., OSTROM, E. **Working together: collective action, the commons, and multiple methods in practice.** Princeton: Princeton University Press 2010. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/49956255\\_Working\\_Together\\_Collective\\_Action\\_The\\_Commons\\_and\\_Multiple\\_Methods\\_in\\_Practice\\_A\\_Poteete\\_M\\_A\\_Janssen\\_E\\_Ostrom](https://www.researchgate.net/publication/49956255_Working_Together_Collective_Action_The_Commons_and_Multiple_Methods_in_Practice_A_Poteete_M_A_Janssen_E_Ostrom). Acesso em 19 mar. 2021.

PUTNAM, R. D. The prosperous community: social capital and public life. **The American Prospect**, n. 13, Spring, 1993. Disponível em: <https://faculty.washington.edu/matsueda/courses/590/Readings/Putham%201993%20Am%20Prospect.pdf>. Acesso em 22 set. 2021.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais.** Lisboa: Gradiva, 2005. Disponível em: [https://www.academia.edu/9592923/Raymond\\_Quivy\\_Luc\\_Van\\_Campenhoudt\\_MANUAL\\_DE\\_INVESTIGA%C3%87%C3%83O\\_EM\\_CI%C3%84NCIAS\\_SOCIAIS](https://www.academia.edu/9592923/Raymond_Quivy_Luc_Van_Campenhoudt_MANUAL_DE_INVESTIGA%C3%87%C3%83O_EM_CI%C3%84NCIAS_SOCIAIS). Acesso em: 19 jul. 22.

RED IBERO AMERICANA DE GARANTIAS (REGAR). Observatorio de los sistemas de garantía en Iberoamérica: reporte estadístico Regar 2021. Cordoba, ES: Regar, 2022. Disponível em: <https://redegarantias.com/wp-content/uploads/2023/03/REGAR-Observatorio-Estadistico-Sistemas-de-Garantia-Iberoamerica-2021.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2022.

RENDUELES, C.; SUBIRATS, J. **Los (bienes) comunes: oportunidad o espejismo?** Madri: Icaria, 2016. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/348550430/Subirats-Joan-Los-Bienes-Comunes-Oportunidad-o-Espejismo>. Acesso em: 27 jul. 2022.

RIBAS, A. M. C. C. T. **Captura de expertise de analistas em processo de pré-análise de crédito.** 2020, 101 f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2017. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/25356>. Acesso em: 17 mai. 2021.

RIDLEY, D. **The literature review: a step-by-step guide for students.** London: Sage, 2008.

RODRIGUES, W.; SANTOS, N. S. Karl Polanyi e o desenvolvimento econômico: um novo olhar sobre o regional/local? **Revista de Desenvolvimento Econômico - RDE**, v. 1, n.36, p. 168-190, abril de 2017. Disponível em:



<https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/4184/3157>. Acesso em: 31 out. 2019.

ROEHE, M. V.; DUTRA, E. Dasein: o entendimento de Heidegger sobre o modo de ser humano. **Avances en Psicología Latinoamericana**, v. 32, n.1, 2014, p. 105-113. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12804/apl32.1.2014.07>. Acesso em: 01 fev. 20203.

ROMME, A. G. L.; DAMEN, I. C. M. Toward science-based design in organization development. **The Journal of Applied Behavioral Science**, v. 43, n. 1, p. 108-121, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1177/0021886306297011>. Acesso em: 02 jul. 2022.

SACHS, I. Revisiting development in the twenty-first century. **International Journal of Political Economy**, v. 3, n. 38, p. 5–21, outono 2009. Disponível em: <http://reformadagestaopublica.org.br/view.asp?cod=5559> . Acesso em: 20 fev. 2020.

SAMPAIO, C. A. C.; FERNANDES, V.; ETXAGIBEL, J. A.; GABILONDO, L. A. Revisitando a experiência de cooperativismo de Mondragón a partir da perspectiva da ecossocioeconomia. **Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 25, p. 153-165, Editora UFPR, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/25983>. Acesso em 19 mai. 2021.

SÁNCHEZ, L. C.; GASCÓN, F. Productividad en empresas con diferentes tipos de propietarios: el caso de las sociedades de garantía recíproca españolas, **Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa**, v. 22, n. 3, 2013, p. 131-142. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S101968381300019X>. Acesso em: 02 abr. 2023.

SANTOS, C. A. **Pequenos negócios: desafios e perspectivas: serviços financeiros**. v. 5. Brasília: Sebrae, 2013. Disponível em: [https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds.nsf/b449b8c1b93575d03b773ffadfc757bc/\\$File/4508.pdf](https://bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds.nsf/b449b8c1b93575d03b773ffadfc757bc/$File/4508.pdf). Acesso em 19 mai. 2020.

SANTOS, B. de S. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do Sul**. São Paulo: Autêntica, 2019.

SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (orgs). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994. Disponível em: <http://geocrocetti.com/msantos/Territorio.pdf>. Acesso em: 01 set. 2020.

SCHARDONG, A. **Cooperativa de crédito: instrumento de organização econômica da sociedade**. Porto Alegre: Rigel, 2002.

SCHLAGER, E.; VILLAMAYOR-TOMAS, S. The IAD framework and its tools for policy and institutional analysis. **Theories of the Policy Process**, v. 5, p. 196-229, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9781003308201-8>. Acesso em: 20 set. 2023.

SCHMIDT, Richard C. **Proposta de um sistema de garantias de crédito para o financiamento reembolsável da inovação em micro, pequenas e médias empresas**. 2017, 275 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) - Universidade do Estado de Santa Catarina, 2017. Disponível em:

<https://sistemabu.udesc.br/pergamumweb/vinculos/000041/00004115.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2020.

SCHNEIDER, J. O. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

SCHNEIDER, J. O. Quatro funções básicas das cooperativas. Sua atualidade. **Revista Cooperativismo & Desarrollo**, v. 20, n. 101, jul-dez, p. 79-90, 2012a. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK\\_EwjgvLbPwbL-AhXErpUCHQe3DdEQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fportalnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4865398.pdf&usg=AOvVaw1Ft3LJQYpKylGTpmughZdO](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUK_EwjgvLbPwbL-AhXErpUCHQe3DdEQFnoECA4QAQ&url=https%3A%2F%2Fportalnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F4865398.pdf&usg=AOvVaw1Ft3LJQYpKylGTpmughZdO). Acesso em: 01 set. 2019.

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 Gestão Social**, v. 3, n. 2, p. 251-273, jul./dez. 2012b.

SEBRAE (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS). **O que são sociedades garantidoras de crédito**. (2013). Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-sao-sociedades-garantidoras-de-credito,37af438af1c92410VgnVCM100000b272010aRCRD>. Acesso em: 01 mai. 2020.

SEBRAE (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS). **Análise das informações sobre as Sociedades Garantidoras de Crédito**. (2018) Disponível em: <http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2018/05/Relat%C3%B3rio-SGC-Garantidoras-2018.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2020.

SEBRAE (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS). **Painel economia do Brasil e estados**. (2020) Disponível em: <https://datasebrae.com.br/painel-economia-do-brasil-e-estados-sebraerj>. Acesso em: 16 ago. 2020.

SEBRAE (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS). **Financiamento dos Pequenos Negócios no Brasil**. (2022). Disponível em: [https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Relatorio-Financiamento-2022\\_FINAL-COMPLETO-exclusive-recortes-especiais-1.pdf](https://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2022/12/Relatorio-Financiamento-2022_FINAL-COMPLETO-exclusive-recortes-especiais-1.pdf). Acesso em: 01 dez. 2022.

SEBRAE (SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS). **Aporte de R\$ 100 mil facilita acesso ao crédito para pequenos negócios de Prudentópolis**. (2023). Disponível em: <https://pr.agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/aporte-de-r-100-mil-facilita-acesso-ao-credito-para-pequenos-negocios-de-prudentopolis/>. Acesso em: 01 ago. 2023.

SEN, A. K. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

SERVA, M.; CAITANO, D.; SANTOS, L.; SIQUEIRA, G. A análise da racionalidade nas organizações – um balanço do desenvolvimento de um campo de estudos no Brasil.

**Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 3, p. 414-437, 2015. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/16344>. Acesso em: 24 mar. 2023.

SILVA, T. P.; LEITE, M.; GUSE, J. C.; GOLLO, V. Financial and economic performance of major Brazilian credit cooperatives. **Contaduría y Administración**, vol. 62, n. 5, p. 1442-1459, 2017. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/nax/conyad/v62y2017i5p5-6.html>. Acesso em: 02 set. 2021.

SILVA-WALBAUM, A. Órganos de gobierno societario en los sistemas de garantía de España, Argentina y Colombia. **Revista Jurídicas**, v. 18, n. 1, 2021, p. 214-232. Disponível em: <https://revistasojs.ucaldas.edu.co/index.php/juridicas/article/view/4214/3877>. Acesso em 03 abr. 2023.

SILVA, R. A.; ARA, A.; RIBEIRO, E. M. S. Desempenho financeiro como critério de decisão para seleção de modelos de análise e concessão de crédito. **Revista Eletrônica de Ciência Administrativa**, v. 16, n. 1, p. 25-39, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21529/RECADM.2017004>. Acesso em: 07 oct. 2023.

SILVA, S. D.; FERNANDES, V. Humanidades: desencantamento e desafios. **Revista NUPEM**, Campo Mourão, v. 12, n. 27, p. 62-77, set./dez. 2020. Disponível em: <http://revistanupem.unespar.edu.br/index.php/nupem/article/view/821>. Acesso em: 29 ago. 2021.

SIMON, H. A. **The Sciences of the Artificial**. 3. ed. Cambridge: MIT Press, 1996. Disponível em: [https://monoskop.org/images/9/9c/Simon\\_Herbert\\_A\\_The\\_Sciences\\_of\\_the\\_Artificial\\_3rd\\_ed.pdf](https://monoskop.org/images/9/9c/Simon_Herbert_A_The_Sciences_of_the_Artificial_3rd_ed.pdf). Acesso em 07 ago. 2021.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO CENTRAL (SGC Central). **Relatório de atividade das SGC do Paraná em 2018**. Toledo, PR: SGC Central, 2019.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO CENTRAL (SGC Central). Disponível em: <http://www.sgccentral.com>. Acesso em: 08 jan. 2020a.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO CENTRAL (SGC Central). **Relatório de atividade das SGC do Paraná em 2019**. Toledo, PR: SGC Central, 2020.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO CENTRAL (SGC Central). **Relatório de atividade das SGC filiadas em 2020**. Toledo, PR: SGC Central, 2021.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO CENTRAL (SGC Central). **Relatório de atividade das SGC filiadas em 2021**. Toledo, PR: SGC Central, 2022.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO CENTRAL (SGC Central). **Relatório de atividade das SGC filiadas em 2022**. Toledo, PR: SGC Central, 2023.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO CENTRAL (SGC Central). Disponível em: <http://www.sgccentral.com>. Acesso em: 08 jun. 2022.

SOCIEDADE GARANTIDORA DE CRÉDITO SUL DO PARANÁ (SGC Garantissul). **Relatório de atividade da SGC Garantissul em 2022**. Curitiba/PR, 2023.

SOCIEDADE PORTUGUESA DE GARANTIA MÚTUA (SPGM). Governo da sociedade. Lisboa, Portugal: SPGM, 2021. Disponível em: <https://www.spgm.pt/pt/institucional/fundo-de-contragarantia-mutuo/governo-da-sociedade/>. Acesso em 12. Set. 2021.

SOUTO-MAIOR, J. Racionalidades: alguns esclarecimentos. **Estudos Avançados em Administração**, v.6, n.2, p.967-991, 1998.

SOUZA, S. L. **Determinantes da sobrevivência de contratos de garantia de operações crédito no Paraná**. 2021, 117 p. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2021. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/28157>. Acesso em: 10 out. 2022.

STUART MILL, J. **Utilitarismo**. São Paulo: Blucher, 2020. Disponível em: [http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&coobra=4900](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&coobra=4900). Acesso em: 27 ago. 2022.

THENÓRIO FILHO, L. D. **Pelos caminhos do cooperativismo**: com destino ao crédito mútuo. 2. ed. ampliada e comemorativa aos cem anos de cooperativismo de crédito no Brasil. São Paulo: Cecresp, 2002.

THIEL, A.; BLOMQUIST, W.; GARRICK, D. **Governing Complexity, Analyzing and Applying Polycentricity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. Disponível em: <https://dokumen.pub/qdownload/governing-complexity-analyzing-and-applying-polycentricity-1108419984-9781108419987.html>. Acesso em: 09 jul. 2020.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 18. ed. São Paulo: Cortez, 2022.

THOMAS, Hernán. Tecnologias para la inclusión social y políticas públicas en América Latina. In: OTTERLOO, Aldalice. **Tecnologias Sociais**: caminhos para a sustentabilidade. Brasília: Gráfica Brasil, 2009. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/327023290\\_Tecnologias\\_para\\_inclusao\\_social\\_e\\_politicas\\_publicas\\_na\\_America\\_Latina](https://www.researchgate.net/publication/327023290_Tecnologias_para_inclusao_social_e_politicas_publicas_na_America_Latina). Acesso em: 07 ago. 2021.

TOWNSEND, R. M. Consumption insurance: an evaluation of risk-bearing systems in low-income economies. **Journal of Economic Perspectives**, v. 9, n. 3, 1995, p.83-102. Disponível em: <https://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.9.3.83>. Acesso em: 23 mar. 2023.

TRELHA, A. P. S. **Indicadores de Desenvolvimento Sustentável nas Decisões do Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal**. 2021. 90 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências e Tecnologia Ambiental) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2021. Disponível em: <https://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/29286>. Acesso em: 22 set. 2022.

VESCO, M. **PMI - Confidi e Fondi di Garanzia - due modalità di accesso al credito**: come le piccole e medie imprese riescono ad accedere ai finanziamenti per poter crescere.

Venezia: Edizioni Accademiche Italiane, 2017. Disponível em: <https://www.perlego.com/book/3200855/pmi-confidi-e-fondi-di-garanzia-due-modalit-di-accesso-al-credito-come-le-piccole-e-medie-imprese-riescono-ad-accedere-ai-finanziamenti-per-poter-crescere-pdf>. Acesso em: 22 mai 2022.

WEBER, M. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 11. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

WEINS, N. W.; SANTOS, L. C. de O.; SILVA, M. D.; GADDA, T.; SILVA, C. L. Pagamentos por serviços ambientais hídricos na bacia do Miringuava, Brasil: mediando ou exacerbando conflitos em comuns periurbanos? **Journal of Environmental Management & Sustainability**, v. 10, p. 1-25, 2021, e18468. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/geas.v10i1.18468>. Acesso em: 12 set. 2022.

WINNER, L. Do Artifacts Have Politics? **Daedalus**, v. 109, n. 1, Modern Technology: Problem or Opportunity? The MIT Press, 1980, p. 121-136. Disponível em: [https://web.media.mit.edu/~ascii/papers/winner\\_1980.pdf](https://web.media.mit.edu/~ascii/papers/winner_1980.pdf). Acesso em: 01 abr. 2019.

YAMORY, N. Japanese SMEs and the credit guarantee system after the global financial crisis. Discussion papers series. **Cogent Economics & Finance**, v. 3, n. 1, p. 1-17, 2015. Disponível em: <https://www.econstor.eu/handle/10419/147696>. Acesso em: 01 fev. 2021.

ZECCHINI, S.; VENTURA, M. The Impact of Public Guarantees on Credit to SMEs. **Small Business Economics**, v. 32, p. 191-206, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s11187-007-9077-7>. Acesso em: 30 jul. 2021.

ZICA, R. M. F.; MARTINS H. C. Sistema de garantia de crédito para micro e pequenas empresas no Brasil: proposta de um modelo. Seções Especiais. **Revista Administração Pública**, n. 42, v. 1, fev. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000100009>. Acesso em: 26 set. 2021.