

ESCOLHAS ESTRATÉGICAS EM SETOR REGULAMENTADO:
O SERVIÇO DE COMPENSAÇÃO DE CHEQUES E
OUTROS PAPÉIS NO SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO

Zuleide Martinello da Costa *

RESUMO

Este artigo tem a finalidade de estudar como as estratégias são formuladas e implementadas em uma organização situada em um setor altamente regulado e com forte determinismo ambiental. Também analisa o relacionamento com os stakeholders e as vantagens resultantes da boa integração entre a organização, agente regulador e clientes, cuja sinergia resulta na obtenção de melhores resultados coletivos.

PALAVRAS CHAVES

Escolha estratégica, determinismo ambiental, stakeholders, regulamentação.

ABSTRACT

The purpose of this article is to study how strategies are formulated and implemented in an organization of a highly regulated sector, with a strong environmental determinism. It also analyses the relationship with the stakeholders, and the advantages of a good integration among the organization, the regulation agency and the clients, whose synergy results in the achievement of better collective outcomes.

KEY WORDS

Strategic choice, environmental determinism, stakeholders, regulation.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento de estratégias eficazes é resultado de uma compreensão realista das vantagens e deficiências de um negócio. No caso de um ambiente regulado e estável, não há grandes movimentos estratégicos, a organização muitas vezes permanece à mercê dos acontecimentos sem poder envidar esforços na elaboração e implementação de estratégias importantes que poderiam mudar o destino da organização. A regulamentação tolhe o fluxo normal de desenvolvimento de idéias que sejam inovadoras e de valor, dificultando a implementação e, não raro, são totalmente descartadas pelos agentes reguladores.

O forte determinismo ambiental também contribui para dificultar a elaboração e, principalmente, a implementação de estratégias, fazendo-se necessário que a organização atue de forma política e mantenha laços de parceria com os principais stakeholders.

Neste artigo, descreve-se o Serviço de Compensação de Cheques e Outros Papéis - SCCOP, que faz parte de um setor altamente regulamentado pelo Banco Central do Brasil e com um determinismo ambiental muito alto. A ênfase recairá sobre a forma de atuação na definição e implementação de estratégias que levam à modernização, redução de custos e aumento da qualidade

* Mestranda em Engenharia de Produção e Sistemas da UFSC.

do serviço.

O artigo divide-se, basicamente, em três partes: a primeira é constituída pela base teórico-empírica, a segunda será a descrição do caso e, por fim, a análise do caso em estudo.

BASE TEÓRICO-EMPÍRICA

As estratégias são elementos vitais à determinação do futuro das organizações, sejam elas deliberadas ou emergentes, ou um misto das duas, como cita Mintzberg "Todas as estratégias da vida real precisam misturar as duas de alguma forma: exercer controle fomentando o aprendizado." (Mintzberg, 2000).

As estratégias organizacionais surgem a partir dos valores e crenças dos dirigentes e coalizão dominante, como resultado da percepção do ambiente, que, em consequência dos diferentes modelos mentais (Senge, 1999), pode ser descrito de formas diversas de acordo com a pessoa que o analisa.

As escolhas estratégicas estão diretamente relacionadas ao ambiente. No caso de uma organização, ou unidade de uma organização, cujo produto afete grandemente o ambiente e tenha como clientes diretos outras grandes organizações, é certo que o determinismo ambiental seja muito alto.

O comportamento dos stakeholders é fundamental na definição e implementação de estratégias. Em um ambiente altamente regulado e com determinismo ambiental muito alto, os stakeholders-chave provavelmente são o agente regulador, os clientes e os fornecedores. Se a organização juntar forças com esses stakeholders e mantiver um relacionamento de parceria, haverá colaboração na identificação de pontos de interesse comum que poderão gerar idéias inovadoras, com isso a organização poderá identificar oportunidades e ameaças que conduzirão à formulação de estratégias com maior possibilidade de se constituírem em decisões adequadas ao negócio.

O setor em que está inserida a organização nem sempre é uma "ação das transformações organizacionais, especialmente aquelas envolvendo mudança tecnológica." (Crena competitiva" (Child e Smith, 1987); devido aos interesses comuns, muitas vezes há cooperação entre os stakeholders. "As redes de colaboração setoriais podem ter um papel significativo na facilitahild e Smith, 1987).

A colaboração setorial também pode influenciar significativamente na alteração de processos, da mesma forma que nas mudanças tecnológicas. Essa colaboração pode ocorrer por meio de consultorias de especialistas das diversas organizações pertencentes ao setor, sendo que esses especialistas podem ser contatados pelos "administradores que se encontram na fronteira do setor" (Child e Smith, 1987).

Comissões de estudo são importantes fontes de alternativas e idéias que conduzem à mudança organizacional, principalmente quando as pessoas que compõem essas comissões têm interesses comuns.

O SISTEMA DE PAGAMENTOS BRASILEIRO

O Sistema de Pagamentos Brasileiro, atualmente, é regulado pelo Banco Central do Brasil e é composto por quatro clearings (câmaras de compensação):

- CÂMBIO - Realiza liquidação das transações interbancárias com moeda estrangeira.
- CETIP - Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos - Realiza a Custódia e a

liquidação financeira de uma ampla gama de produtos, incluindo títulos privados, públicos federais, estaduais e municipais e liquidação financeira das Bolsas de Valores, CBLC e da BM&F.

- SCCOP - Serviço de Compensação de Cheques e Outros Papéis - Processa troca eletrônica e física de documentos de pagamentos, principalmente cheques, e de recebimento (a maioria cobrança e DOC) entre os 179 Bancos autorizados a participar do serviço pelo Banco Central do Brasil.

- SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia - Processa as operações de movimentação geral, bem como as rotinas de pagamentos de juros, resgates e ofertas públicas de títulos de emissão do Tesouro Nacional, do Banco Central do Brasil, dos estados e dos municípios.

Cada uma das quatro clearings atua em seu âmbito, com produtos distintos, tendo como clientes principais as instituições financeiras nacionais. Atualmente há pouca concorrência direta entre elas, prioritariamente devido ao fato de que as barreiras de entrada no setor são grandes, principalmente no que diz respeito à política governamental, à alta regulamentação do setor e ao preço de entrada dissuasivo (Porter, 1986).

SCCOP - SERVIÇO DE COMPENSAÇÃO DE CHEQUES E OUTROS PAPÉIS

A compensação de cheques no Brasil teve início em 1921, sob administração e execução do Banco do Brasil, que a realizava como tarefa voluntária. Eram trocados cheques e ordens de pagamento à vista em câmaras de compensação localizadas nas agências do Banco do Brasil, que respondiam pela cobertura financeira de todos os participantes e faziam os acertos junto às contas de depósitos à vista mantidas nessas mesmas agências.

Em 1953, foram formalmente implantados os sistemas locais de compensação, com a denominação de Serviço de Compensação de Cheques, passando a administração a ser conjunta entre o Banco do Brasil e os demais participantes.

Em 1966, o Serviço de Compensação passa a ser administrado pelo Banco Central do Brasil e executado pelo Banco do Brasil, conforme determina a lei n. 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ainda em vigor. Nessa época, as despesas do funcionamento do Serviço eram rateadas entre os participantes e a cobertura financeira das posições, em caso de necessidade, era realizada pelo Banco Central.

Em 1971, foram implantados os SIRC - Sistemas Integrados Regionais de Compensação, com a câmara localizada em praça estratégica, de forma a permitir a troca dos papéis no mesmo dia do acolhimento nas agências da região geo-econômica, cuja distância possibilitasse o encaminhamento dos papéis em tempo hábil. Foi também instituída taxa de serviço por documento remetido às sessões de devolução, para cobertura dos custos do executante com a prestação do serviço.

Com a implantação da COMPE eletrônica, troca do movimento através da transmissão de arquivos eletrônicos, o Banco do Brasil passou a ser ressarcido também pelo custo do processamento realizado nos centros principal (São Paulo) e de contingência (Rio de Janeiro)

Participam do SCCOP o Banco Central do Brasil, os estabelecimentos bancários autorizados a receber depósitos do público, movimentáveis por cheque, e outras instituições financeiras a critério do Banco Central do Brasil - Departamento de Operações Bancárias - DEBAN.

O SCCOP viabiliza a troca eletrônica e física de documentos, principalmente cheques, títulos de cobrança e DOC, entre instituições financeiras, promovendo o acerto da posição dos Bancos participantes mediante lançamento na conta Reservas Bancárias de cada um mantidas junto ao Banco Central do Brasil. Este serviço reveste-se de grande importância para o Sistema de Pagamentos Nacional, Sistema Financeiro e para a sociedade, pois agiliza a realização de negócios e operações financeiras. O SCCOP também fornece ao Banco Central informações estatísticas sobre o volume e

valor dos documentos trocados, o que constitui importante subsídio para tomada de decisões na administração do meio circulante.

O Serviço é desenvolvido por meio de três sistemas:

- a) Sistema Local: abrange as dependências de Participantes localizadas em qualquer praça onde o Executante mantenha agência;
- b) Sistema Integrado Regional: abrange as dependências de Participantes localizadas em praças de uma mesma região, previamente determinada pelo Executante;
- c) Sistema Nacional: abrange todas as dependências de participantes instaladas no país.

O SCCOP funciona de acordo com regulamentos publicados pelo Banco Central do Brasil e procedimentos estabelecidos pelo Banco do Brasil S.A. como executante do SCCOP, abrangendo a determinação de tarifas, processos, horários, padronização de formulários e forma de processamento.

Ênfase especial é dada à segurança e qualidade do processamento e das informações. Muitas rotinas e processos foram desenvolvidos para garantir a segurança e a rapidez na prestação do serviço: destaca-se o fato de o processamento ser feito simultaneamente em dois centros distintos (SP e RJ) pois no caso de inoperância do centro principal imediatamente é acionado o centro de contingência para fornecimento dos resultados da compensação aos Bancos participantes e ao Banco Central.

Quadro 1: volume e valor dos documentos compensados pelo SCCOP nos últimos 3 anos.

ANO	CHEQUES		COBRANÇA		DOC	
	VOLUME	VALOR	VOLUME	VALOR	VOLUME	VALOR
1997	2.943.940	1.860.570.609	512.587	351.736.806	44.542	1.680.799.345
1998	2.751.740	1.798.778.142	545.681	367.270.765	51.041	2.051.356.099
1999	2.602.947	1.735.150.725	563.420	419.665.642	59.908	1.868.417.416

Valor em R\$ mil / Quantidade em mil
Fonte Banco do Brasil.

O grande valor envolvido e o volume de transações processadas, (ver quadro 1) exige tecnologia de processamento e comunicações de última geração, pois há necessidade de rapidez e confiabilidade nas informações obtidas do serviço.

Para efetuar a troca física deste grande volume de documentos, é necessário o transporte dos documentos das agências até a Centralizadora de Compensação localizada na praça sede do SIRC. Atualmente existem 15 centralizadoras localizadas em capitais, sendo utilizado transporte terrestre ou aéreo, dependendo da distância que está localizada a praça.

Com a finalidade de reduzir custos e prazos de compensação, foi instituído, em 1993, o Malote Compartilhado, sistema que visa prestar atendimento às agências bancárias e aos centros de processamento de dados mediante o compartilhamento do transporte e de seu respectivo custo. São transportados papéis compensáveis, materiais de expediente e equipamentos de pequeno porte, nas praças de abrangência de SIRC. O sistema é administrado pelo Banco do Brasil, que define a sistemática de rateio dos custos de compartilhamento, ouvido o BACEN/DEBAN. A formalização das contratações de transporte, bem como as de seguro, estão a cargo dos Sindicatos e Associação de Bancos, que procedem à contratação mediante concorrência.

Para apoio ao sistema existem: Centralizadora de Malote - dependência do Banco do Brasil com as funções de recepção, guarda e expedição de malotes do sistema; Sub-Centralizadora - dependência bancária investida da função de coleta, guarda e expedição dos malotes em cada praça participante de um determinado roteiro e a Câmara de Malotes - espaço físico, próximo à Câmara de Compensação na sede da Centralizadora, onde são depositados os malotes a fim de serem retirados pelos participantes ou expedidos por ela.

COMISSÕES E GRUPOS DE APOIO AO SCCOP

a) CENECOMP (Centro Nacional de Estudos de Compensação) - Constituído pela FEBRABAN, com a finalidade de promover estudos e sugerir melhorias tecnológicas e operacionais ao SCCOP; é composto por especialistas em Compensação de diversos bancos participantes.

b) GRUPO COMPE (Grupo Consultivo Para Assuntos de Compensação) - Grupo constituído pelo Banco Central do Brasil para opinar sobre questões relacionadas com o Serviço de Compensação de Cheques e outros Papéis, com competência para manifestar-se sobre matérias relacionadas com o assunto; submeter, ao DEBAN ou ao executante, conforme a natureza da matéria, estudos, sugestões que objetivem o contínuo aperfeiçoamento do SCCOP; constituir subgrupos de seus membros, em caráter permanente ou provisório, para colaborar no estudo e apreciação de matérias específicas.

O Grupo COMPE é integrado por representante do Banco Central do Brasil/DEBAN, na qualidade de observador; representante do executante, com as atribuições de coordenador; representante da Federação Brasileira das Associações de Bancos/FEBRABAN/; representante da Associação Brasileira dos Bancos Estaduais e Regionais /ASBACE/; representante da Associação Brasileira de Bancos Comerciais e Múltiplos /ABBC/; representante da Associação Brasileira de Bancos Internacionais /ABBI/, sete representantes de instituições participantes do SCCOP dentre as de pequeno, médio e grande movimento.

c) GAD (Grupo de Avaliação e Desempenho) - Criado pelo Grupo Consultivo, funciona junto aos Sistemas Integrados Regionais de Compensação, constituído por representantes das associações de bancos, representante do Banco do Estado onde se localize o GAD e por no mínimo 3 (três) e no máximo 5 (cinco) representantes eleitos para cada grupamento de bancos (pequeno, médio e grande movimento), e é coordenado pelo Banco do Brasil S.A.

Este grupo tem a finalidade de acompanhar o funcionamento do SCCOP no âmbito dos SIRC e sugerir ao Grupo COMPE alterações que visem o aperfeiçoamento de normas e regulamentos do serviço e acompanhar e analisar o transporte do malote compartilhado, promovendo estudos para inclusão/exclusão de praças e ou alteração de roteiros e horários.

d) GIA (Grupo de Implantação e Avaliação) - É composto por representantes das instituições financeiras participantes do SIRC e coordenado pelo Banco do Brasil. Tem como finalidade promover estudos e operacionalizar a implantação ou alteração de roteiros do malote compartilhado, visando a otimização de recursos e a garantia da qualidade e tempestividade do transporte de documentos entre agências e Centralizadoras de Compensação.

O Serviço de Compensação Brasileiro é considerado um dos mais ágeis e automatizados do mundo, levando-se em conta que proporciona cobertura de todo o território nacional, pratica prazos de compensação reduzidos face às distâncias envolvidas e possui elevado índice de automação de processamento. Grande parte desse avanço é devido à colaboração dos Bancos participantes e do Banco Central do Brasil, que com a participação nos grupos de trabalho e comissões viabilizam a soma de idéias que resultam em sugestões que servem de base para elaboração de estratégias para o serviço.

É de interesse de todas as instituições participantes que o SCCOP seja de alta qualidade, pois está diretamente relacionado à movimentação das contas correntes dos seus clientes, negócio-fim

dos bancos com carteira comercial. Além disso, o resultado financeiro influencia profundamente a administração do fluxo de caixa, do compulsório e da conta “Reservas Bancárias”. Como não existe fornecedor alternativo para o serviço, todos os intervenientes têm que colaborar para que as necessidades da indústria bancária sejam plenamente atendidas.

ANÁLISE DO CASO EM ESTUDO

Unidades atípicas de grandes organizações, como é o caso do SCCOP, podem tomar decisões e elaborar estratégias independentemente do resto da organização, devido à visão do ambiente com foco na área de sua especialidade e por não ter relação direta com a atividade-fim da organização, além do fato de estar debaixo de forte regulamentação.

O SCCOP é uma atividade diferente das exercidas por instituições financeiras, pois tem como clientes diretos os concorrentes do conglomerado a que pertence e como clientes indiretos todos os correntistas do sistema financeiro brasileiro. Por isso, o SCCOP tem dificuldade de se ajustar às estratégias gerais prospectadas pelo conglomerado BB como um todo, necessitando determinar suas estratégias específicas.

a) Determinismo Ambiental

O SCCOP está inserido em um ambiente altamente regulado pelo Conselho Monetário Nacional e Banco Central do Brasil, devendo obedecer à regulamentação do Sistema Financeiro Nacional, Sistema de Pagamentos Brasileiro e ao regulamento próprio.

A implementação de mudanças, mesmo em processos operacionais, é muito difícil e depende da aprovação do Banco Central do Brasil, bem como de todos os participantes.

Devido à forte regulamentação, à forma participativa e aberta como o serviço é conduzido, contando com grupos de estudos compostos por representantes dos Bancos participantes, ao grande poder de negociação dos clientes que dificulta enormemente, apesar de haver um único fornecedor do serviço, a negociação dos valores de tarifas cobrados, a alteração de tecnologia e processos utilizados. A Organização/unidade é levada a adotar estratégias que garantam que as expectativas do cliente e do agente regulador sejam atendidas, pois o ambiente determina a forma como o serviço deve ser prestado.

b) Escolha Estratégica

As escolhas estratégicas do Serviço de Compensação têm que ser sempre negociadas e são altamente políticas, já que o setor é altamente regulamentado pelo Banco Central do Brasil, e a alteração de qualquer rotina, processo e tecnologia dependem de aprovação e adoção por todos os participantes.

As estratégias adotadas pelo Banco do Brasil para execução do serviço são, portanto, de difícil concepção e implantação, havendo dificuldade na expansão do leque de produtos oferecidos devido a segmentação de mercado pré-definida.

Porém, isso não significa que o SCCOP tenha a prerrogativa de existir em um ambiente calmo e previsível sem a necessidade de implementação de estratégias ousadas. O sistema financeiro, cliente direto do SCCOP, e o Banco Central do Brasil, agente regulador, são altamente exigentes em termos de qualidade, segurança e custos e isso faz com que as estratégias sejam direcionadas de forma a garantir o atendimento desses requisitos, dotando o serviço de alta produtividade e modernização

com qualidade compatível aos melhores modelos internacionais.

c) A colaboração entre usuários e fornecedores

O Banco Central, como agente regulador e o Sistema Financeiro Nacional, como cliente direto, são os stakeholders mais importantes do SCCOP, por isso têm papel muito importante na definição de estratégias e grande influência em todas os grupos e comissões que são constituídos para tratar de assuntos inerentes ao serviço.

As comissões e grupos de trabalho constituem-se em importantes fontes de colaboração: o GIA fornece informações e propõe alteração de processos na operacionalização de roteiros de malotes, o que proporciona a adoção da melhor opção em termos de custos e qualidade; o GAD promove estudos detalhados dos processos e avaliação de custos de malotes compartilhados bem como licitação de roteiros que atendam as necessidades de todos os participantes; o CENECOMP estuda evoluções no serviço e propõe alterações nos sistemas e processos do executante, bem como sugere ao Grupo Consultivo alterações a serem propostas ao BACEN e ao executante; O Grupo COMPE, por sua vez, estuda e sugere as alterações mais significativas e estratégicas do Serviço.

As alterações nos sistemas e processos somente são implementadas após o consenso dos participantes de que a mudança melhorará a eficiência do serviço e que a relação custo/benefício é favorável aos participantes. O Banco do Brasil, como Executante, auxilia os participantes na resolução de problemas ou dificuldades na adaptação de sistemas ou processos que porventura venham a ocorrer.

O serviço de malotes compartilhados é outro exemplo claro de colaboração entre os participantes do setor; com sua implementação houve redução significativas nos custos de cada instituição, bem como aumento da eficiência do serviço e diminuição dos prazos de bloqueio dos depósitos, contribuindo para a melhoria do SCCOP.

O SCCOP, com certeza, não seria considerado por analistas internacionais como um dos melhores do mundo se não houvesse a participação ativa dos stakeholders na indicação de melhorias e idéias inovadoras que norteiam a condução do serviço.

CONCLUSÃO

As escolhas estratégicas feitas pelo SCCOP, quer se refiram às estratégias deliberadas resultantes de um ambiente regulamentado com necessidade de controle, programação, anuência imprescindível do agente regulador e dos bancos participantes, ou às estratégias emergentes resultantes, principalmente, da necessidade de adaptação imediata às mudanças ambientais, têm se mostrado acertadas e feito com que o Serviço esteja em permanente evolução.

Um ambiente regulado não indica, necessariamente, que não há espaço para diferenciação, qualidade e baixos custos dos produtos oferecidos, nem que o mercado e, principalmente, os clientes, não tenham interveniência no produto que a eles é destinado.

O SCCOP é um exemplo claro de evolução em tecnologia, qualidade e eficácia no atendimento às necessidades dos clientes, até mesmo superando suas expectativas, apesar da regulamentação a que está sujeito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Central do Brasil - M.N.I. - Manual de Normas e Instruções.
- CHILD, John & SMITH, Chris. The context once process o organizacional transformation Cadbury Limited in its sector: *Journal of Management Studies*, 24-6, November 1987, p. 555-593.
- CHILD, John . Strategic choice in the analysis of action, structure, organizations and environment: retrospect and prospect: *Organization Studies*, 18/1, 1997, p. 43-76.
- HEREBINIAK, Laurence G e JOYCE, William F. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism: *Administrative Science Quarterly*, v. 30. September 1985, p. 336-394.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. *Safári de estratégia*, Porto Alegre: Bookman, 2000.
- PORTER, Michael E. *Estratégia competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. 7 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1986.
- SENGE, Peter M. *A quinta disciplina: arte e prática da organização que aprende*. 4 ed. São Paulo: Best Seller, 1999.