Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

nº23 - fevereiro 2009

# INCLUSÃO FINANCEIRA E DESENVOLVIMENTO RURAL: A IMPORTÂNCIA DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS

**Ademir Antonio Cazella***
**Fábio Luiz Búrigo****

Apesar do recente esforço do Governo Federal para ampliar a oferta de crédito e facilitar a abertura de contas simplificadas para as populações de baixa renda, verifica-se que muitos serviços financeiros estão ainda distantes de milhões de brasileiros. A exclusão bancária está presente em todas as regiões, mas afeta, em especial, as áreas rurais menos desenvolvidas e distantes dos principais polos econômicos. Mesmo dispondo de um mercado bancário extremamente sofisticado, o Brasil apresenta problemas significativos em relação à oferta de crédito, custo das operações e qualidade do atendimento financeiro. Em 1995, a relação crédito/PIB no Brasil estava próxima de 0,35. Em 2002, ela tinha caído para 0,24, voltando a crescer para 0,31 em 2005 e 0,41 em 2008. Ou seja, nesse último ano a oferta de recursos bancários para empréstimos foi da ordem de 41% do PIB. Em países desenvolvidos, esse número ultrapassa a 100%. No que se refere à concentração bancária, no final de 1996, os vinte maiores bancos brasileiros detinham 72% dos ativos totais do segmento bancário; os dez maiores bancos possuíam 60,1%; e os cinco maiores bancos ficavam com 48,7%. No final de 2004, essa distribuição era respectivamente: 83,2%; 68% e 53%. É provável que nos últimos anos não tenham ocorrido melhorias significativas nesses números. Ao contrário, a fusão do Itaú e do Unibanco, aprovada em 2008, aponta para um aprofundamento desse processo.

É notório que serviços financeiros estruturados dentro da ótica da proximidade aumentam as chances de sucesso das políticas públicas de crédito e estimulam investimentos empresariais fora dos espaços urbanizados. Como a maioria das redes financeiras brasileiras – públicas e privadas – não prioriza as regiões periféricas, perpetuam-se os problemas de ineficácia de programas de estímulo ao desenvolvimento dessas regiões, principalmente das ações que visam fortalecer as vocações econômicas específicas e o empreendedorismo regional. Essas debilidades prejudicam o acesso ao crédito pelos pequenos e médios tomadores e reduzem os investimentos públicos e privados. Além disso, a captação e o redirecionamento da poupança local, fonte de contrapartida em projetos de interesse regional e de sustentabilidade de iniciativas econômicas de médio e longo prazo, acabam não sendo viabilizados e nem mesmo considerados como um fator estratégico de desenvolvimento.

No entanto, ao contrário do que as teorias econômicas e financeiras clássicas

apregoam e o senso comum imagina, os setores empobrecidos desenvolvem, ainda que muitas vezes circunscritas ao manejo de pequenos montantes, assíduas e criativas fórmulas de autoajuda e de trocas econômicas e monetárias. Em muitos casos, as trocas monetárias entre os pobres representam ricas estratégias de sobrevivência econômica e são dotadas de elevada racionalidade. Apesar da sua intensidade e grau de racionalidade, a maioria dos atos financeiros dos pobres se processa em mercados imperfeitos que, muitas vezes, funcionam sem qualquer enquadramento legal e acompanhamento técnico. Geralmente, tanto as redes financeiras informais são relegadas ao segundo plano, como também os circuitos comunitários que as circundam, fazendo com que esses fenômenos permaneçam quase invisíveis aos olhos do grande público e dos formuladores de políticas públicas. Vitais nas estratégias de sobrevivência das camadas populares, os circuitos informais são responsáveis pela existência de inúmeros serviços que ajudam os pobres a realizar empréstimos, efetuar depósitos, fazer compras a crédito, cobrir gastos emergenciais na forma de seguros etc.

A construção de novos ambientes institucionais e o fortalecimento de interdependências entre setores econômicos e entre as esferas políticas, sociais e espaciais pressupõem a ampliação da qualidade dos serviços financeiros, o que significa a constituição de programas de crédito focados na ótica do desenvolvimento descentralizado, parcerias entre redes financeiras públicas e privadas (a exemplo da parceria dos bancos públicos com as cooperativas de crédito), e a constituição de novas organizações financeiras regionais. Trata-se, portanto, de pensar em arranjos institucionais de cooperação inéditos, visando dotar as zonas rurais brasileiras de serviços financeiros bem estruturados e capazes de atender a demanda. No caso do crédito, as experiências bem sucedidas nessa área indicam a necessidade de planejar a utilização combinada de recursos oriundos da poupança local e dos recursos captados junto aos agentes externos, tanto públicos quanto privados. Em outras palavras, o desenvolvimento rural pressupõe ampliar a capacidade das pessoas e das organizações de manejar os instrumentos e os recursos financeiros endógenos e externos. Assim, o ponto de partida para novas intervenções deve se inspirar e ter como suporte técnico os casos que, em alguma medida, adotaram essas estratégias e se tornaram referências de sucesso em outras.

> “É notório que serviços financeiros estruturados dentro da ótica da proximidade aumentam as chances de sucesso das políticas públicas de crédito e estimulam investimentos empresariais fora dos espaços urbanizados.”

Nesse sentido, as experiências de microcrédito empreendidas pelo Banco do Nordeste (BN) e pelo cooperativismo de crédito solidário, capitaneado pela Associação Nacional das Cooperativas de Crédito de Economia Familiar e Solidária (Ancosol) são exemplos que caminham na direção contrária da debilidade observada no modelo de financiamento do desenvolvimento rural no Brasil. Ambas representam trajetórias que já demonstraram estar contribuindo no combate à exclusão financeira e na democratização do crédito oficial. Essas iniciativas ultrapassaram o limiar de projetos pilotos e podem, sem dúvidas, ser assumidas como referências quando se planeja a deflagração de ações similares, seja em regiões onde se deseja ampliar a qualidade dos produtos e das organizações financeiras existentes, seja em zonas “pioneiras”, isto é, onde não existam serviços dessa natureza.

Há uma década o Crediamigo vem oferecendo microcrédito para empreendimentos instalados na área de abrangência do Banco do Nordeste. Os dados do Programa revelam expressivos resultados em

termos de número de beneficiários, adimplência, produtos financeiros disponíveis e valores movimentados. Até agosto de 2008, o Crediamigo tinha 352 mil clientes, tendo por meta atingir um milhão até 2011. Entre o final de 2003 e meados de 2008, a carteira ativa do Crediamigo, que considera os valores dos contratos em vigência normal ou em atraso de até 90 dias, subiu de R$ 85 milhões para R$ 277,3 milhões. Em relação ao valor total desembolsado aos clientes, o crescimento do Crediamigo também tem sido expressivo nos últimos anos, saltando de R$ 368 milhões disponibilizados em 2003 para R$ 794,2 milhões em 2007. A inadimplência caiu de 2,09% em 2002 para menos de 1% a partir de 2004, índice que se manteve nos anos subsequentes. Nas normas do Crediamigo considera-se como inadimplente o tomador de crédito que atrasar o pagamento a partir de um dia.

Os resultados positivos do Crediamigo em relação aos elevados índices de retorno dos valores emprestados estão diretamente associados ao seu sistema de gestão. Sua estrutura operacional não está assentada exclusivamente nem nas agências e postos, nem no quadro de pessoal do Banco do Nordeste. Nos pontos de atendimentos diversos, a exemplo de sedes de sindicatos, Emater e Correios, a figura do assessor de crédito representa a base da tecnologia de microcrédito. A vinculação de parte da remuneração desses agentes aos resultados de adimplência e do tamanho da sua carteira de crédito reforça o compromisso mútuo e os laços de solidariedade entre assessor e beneficiado. Ou seja, o compromisso com o pagamento, o sucesso dos empreendimentos e a boa quantidade de clientes atendidos significam melhores ganhos para o assessor. Para o empreendedor, por sua vez, contar com o apoio do assessor significa ter um maior controle gerencial, condição necessária para ampliar sua disponibilidade de crédito junto ao Programa.

Associado à atuação do assessor de crédito, outro elemento que integra sua engenharia de gestão e que certamente tem um peso explicativo importante para os elevados índices de adimplência do programa é a intenção deliberada de privilegiar a participação das mulheres nas tomadas de empréstimos. Nada menos que 64% das operações de microcrédito são efetuadas por clientes femininos. Essa orientação não é uma inovação da experiência brasileira, mas a sábia adoção de uma das lições que estão na origem do Grameen Bank. Em Blangadesh, as mulheres eram responsáveis por menos de 1% dos empréstimos concedidos pelos bancos. Na fase experimental do Grameen foi fixada a cota de 50% de empréstimos para mulheres, mas na atualidade esse índice chega a 94%. Em relação ao meio rural, embora o Crediamigo ainda tenha uma circunscrição fortemente urbana, diversas iniciativas vêm sendo tomadas no sentido de ampliar seus serviços para espaços rurais. A velocidade do processo de ruralização do programa dependerá, certamente, da predisposição de atores implicados com o desenvolvimento rural em estabelecer parcerias com o BN. Esse tipo de colaboração é pouco frequente, o que sugere um longo caminho de aprendizado mútuo e construção de relações de confiança a ser percorrido.

Por sua vez, o cooperativismo de crédito solidário, também iniciado nos anos 1990, está mais associado à mobilização e ao empreendedorismo socioeconômico de segmentos da agricultura familiar brasileira. A intervenção de organizações e movimentos sociais em torno do cooperativismo de crédito rural abriu caminho para que uma parcela significativa de agricultores familiares tivesse acesso ao sistema financeiro formal. Diante da existência de uma espécie de “barreira à entrada” erigida pelo modelo convencional de atuação das cooperativas de crédito, passou-se para um quadro de maior abertura e de crescimento do setor. Em diversas localidades, os programas oficiais de crédito estão ampliando sua abrangência e valores aplicados depois que passaram a contar com a participação das cooperativas de crédito solidárias. Na

maioria das vezes, esses serviços são mediados por parcerias entre os sistemas cooperativos e bancários, tendo apoio e supervisão do Banco Central.

Vale registrar o exemplo do Sistema Cresol, uma rede de cooperativas de crédito rural solidárias que já conta com mais de cem mil associados distribuídos em quase quinhentos municípios dos três estados sulinos. Apenas em 2007, por meio de suas 125 cooperativas singulares e quase cem postos de atendimento, foram viabilizados cinquenta mil contratos e aplicados R$ 273,8 milhões de recursos do Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf). No entanto, embora haja atualmente esforços no sentido de difundir essa iniciativa em escala nacional, as principais redes de cooperativas de crédito com atuação no meio rural e com capacidade de criar uma nova correlação de forças dentro do mercado financeiro encontram-se ainda localizadas no Sul e em zonas específicas das demais regiões do país.

É certo que essas experiências incluem no sistema financeiro nacional uma pequena parcela de microempreendedores e da população de baixa renda. Mas sua solidez e resultados positivos representam um convite a dirigentes e gestores de instituições de desenvolvimento rural a conhecê-las nos seus pormenores. O fato de estarem estrategicamente localizadas nas regiões nordeste e sul pode representar uma possibilidade inusitada de aprendizado e transferência no interior do país de tecnologias de gestão e de participação social. Em outras palavras, a difusão do cooperativismo de crédito rural no Nordeste e Norte e a adoção dos preceitos de gestão do microcrédito pelas instituições financeiras do Sul podem resultar na ampliação consistente do processo de inclusão financeira de segmentos sociais de baixa renda. Obviamente, tais articulações são também fundamentais para se aumentar as capacidades institucionais e a qualidade dos projetos de desenvolvimento das demais regiões brasileiras. Por fim, iniciativas dessa natureza provocam mudanças no interior de bancos públicos que, embora seus dirigentes defendam no discurso o papel de responsabilidade social, na prática mantêm uma conduta clássica e conservadora.

* Professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e pesquisador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA/UFRRJ)

** Consultor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, do Ministério da Integração Nacional, institutos de pesquisa e dos sistemas cooperativos

**Coordenador**
Sergio Leite

**Pesquisadores**
Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei e Ademir A. Cazella

**Assistentes de Pesquisa**
Karina Kato e Silvia Zimmermann

**Secretária**
Diva de Faria

opa Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrrj.br
Sítio eletrônico: www.ufrrj.br/cpda/oppa

Apoio

CNPq actionaid FAPERJ CIRAD IICA nead Ministério do Desenvolvimento Agrário BRASIL UM PAÍS DE TODOS GOVERNO FEDERAL