

Sistemas territoriais de financiamento rural: para pensar o caso brasileiro

Territorial Systems for Rural Financing: considering the Brazilian case

Ademir Antonio Cazella*
Fábio Luiz Búrigo**

Resumo: No Brasil, a construção de sistemas territoriais de financiamento em zonas rurais passa pela inclusão de segmentos sociais pobres nas políticas de desenvolvimento rural. Neste artigo, parte-se da contextualização do perfil elitista do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e de sua baixa capacidade de operar com microfinanças, pré-condição para se gestar projetos inovadores, inclusivos e territorializados. Na sequência, discutem-se experiências que aportam ensinamentos para a concepção de sistemas territoriais de financiamento, a exemplo do Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil e do cooperativismo de crédito rural solidário. Por fim, elaboram-se sugestões de possíveis parcerias interinstitucionais, visando reduzir a exclusão de segmentos sociais empobrecidos dos mercados financeiros formais.

Palavras-chave: Microfinanças. Inclusão financeira. Territórios.

Abstract: In Brazil, the construction of territorial systems of financing in rural zones involves the inclusion of poor segments of society in public rural development policies. This article begins describing the elitist nature of the National Financial System and its limited capacity to operate with microfinance, which is considered here as a pre-condition for managing innovative, inclusionary and territorialized projects. Then it discusses experiences that can help guiding the conception of territorial finance systems, such as the Sustainable Regional Development program of the Banco do Brasil and solidarity-oriented rural credit cooperatives. In conclusion, it suggests possible inter-institutional partnerships, seeking to reduce exclusion of poor social segments from the formal financial markets.

Keywords: Microfinance. Financial inclusion. Territories.

Recebido em: 08/09/2012. Aceito em: 07/05/2013

* 'Doutor em Science de l'Homme et de la Société - Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement -Tours/França. Professor da área de desenvolvimento rural da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas. Coordenador do Laboratório de Estudos da Multifuncionalidade Agrícola e do Território (LEMATE). Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: acazella@cca.ufsc.br

** Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professor do Departamento de Zootecnia e Desenvolvimento Rural da UFSC. Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UFSC. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. E-mail: fabio.burigo@ufsc.br

Introdução

O propósito central deste artigo consiste em discutir a estruturação de sistemas de financiamento do Desenvolvimento Territorial Sustentável (DTS) nas zonas rurais do Brasil. A compreensão que se está assumindo sobre a noção de DTS é tributária, em boa parte, da formulação de Theys (2006), para quem a ambiguidade do conceito de desenvolvimento sustentável, que marcou uma primeira fase de debates, está sendo substituído por uma tendência progressiva de adoção dos preceitos desse estilo de desenvolvimento na definição de políticas territoriais. Essa correlação entre políticas territoriais e sustentabilidade implica na construção de normas operacionais que permitam arbitrar minimamente as contradições que afloram quando se coloca por objetivo articular as três dimensões do processo de desenvolvimento (econômica, social e ecológica).

Como destaca Lacour (1985), as abordagens referentes ao espaço geográfico e ao desenvolvimento se mantiveram desvinculadas até o início da crise econômica dos anos 1970. Após mais de duas décadas sem diálogos, as reflexões que as associam ganharam relevância. Com isso, o espaço-lugar de desenvolvimento concebido como mero suporte de atividades econômicas deu lugar à concepção de espaço-território caracterizado pela cultura e ação de atores sociais que representam trunfos para o desenvolvimento. O espaço-território é, portanto, resultado da “construção” a partir do dinamismo dos indivíduos que nele vivem, diferenciando-se do espaço-lugar, para o qual ações concebidas e executadas de forma centralizada são direcionadas.

A noção de território não se opõe, mas complexifica o espaço-lugar funcional. Segundo essa lógica, “o jogo dos atores adquire localmente uma dimensão espacial que provoca efeitos externos e pode permitir a criação de um meio favorável para o desenvolvimento do potencial produtivo de certo local” (PECQUEUR, 1987, p.9). Segundo esse autor, a formação de um território resulta do encontro e da mobilização dos atores sociais que integram um dado espaço geográfico e que procuram identificar e resolver problemas comuns. Em um “território dado”, resultado de uma delimitação político-

-administrativa pré-determinada, podem coexistir diversos “territórios construídos”. O território pode ser concebido, dessa forma, como uma configuração mutável, provisória e inacabada, cuja construção pressupõe a existência de uma relação de proximidade dos atores (PECQUEUR, 1996).

Por “territórios rurais” se concebe, neste artigo, uma microrregionalização que fornece as bases para a emergência de “territórios construídos” (PECQUEUR, 2006) em zonas distantes de centros urbanos, e que normalmente são constituídos por municípios com população reduzida e cujas economias apresentam um forte vínculo com o setor primário. A construção de unidades microrregionais, dotadas de características e identidades culturais e socioeconômicas semelhantes, representa o suporte para o planejamento compartilhado de intervenções públicas e privadas nesse espaço. Além disso, a análise aqui efetuada parte da premissa que originalmente as formulações teóricas sobre o desenvolvimento territorial têm como referencial empírico realidades socioeconômicas que apresentam indicadores elevados. Para as condições brasileiras, em especial no que diz respeito às zonas rurais, uma parcela significativa da população se defronta com a falta de satisfação das necessidades essenciais. Essa situação deficitária se aplica às demandas financeiras de populações rurais de baixa renda que habitam zonas menos dinâmicas em termos socioeconômicos.

A partir desse entendimento teórico, este estudo adotou como referencial empírico experiências brasileiras associadas ao Sistema Financeiro Nacional (SFN) com abrangência geográfica e temporal significativa que lograram resultados positivos ao longo do tempo, ou seja, experiências que romperam os limites dos chamados “projetos pilotos”, representando possíveis embriões de sistemas de financiamento do DTS. A estratégia do Banco do Brasil denominada Desenvolvimento Regional Sustentável (DRS) e o cooperativismo de crédito solidário são exemplos de ações que atendem esses pressupostos, apresentando elementos para se configurarem em “territórios construídos” segundo os preceitos teóricos vistos acima.

A elaboração deste artigo contou com uma análise documental, estudos relacionados aos temas discutidos e entrevistas junto a gestores

dessas experiências. Além desta introdução, o artigo está composto por três partes principais. A primeira parte analisa o perfil elitista do SFN e sua baixa capacidade de operar com microfinanças. A partir de dados do último censo agropecuário realizado em 2006, também se discute o quanto os serviços financeiros de caráter público precisam aprimorar sua intervenção no meio rural para inserir uma parcela significativa de atores rurais desprovidos de serviços financeiros apropriados às suas necessidades. Na sequência, algumas experiências internacionais relacionadas à abertura do sistema financeiro para institucionalidades de caráter cooperativo são discutidas como forma de introduzir o debate do tópico seguinte, que trata de experiências brasileiras na área do financiamento do desenvolvimento rural consideradas relevantes e portadoras de lições de boas práticas nessa área. Por fim, elaboram-se algumas orientações, tanto para quem pretende aprofundar essa reflexão com novas pesquisas quanto para os atores sociais implicados com políticas públicas de desenvolvimento territorial¹.

O sistema financeiro nacional e sua precária relação com as microfinanças no meio rural

Em várias partes do mundo, a percepção das necessidades financeiras dos pobres colocou as microfinanças no centro das discussões internacionais sobre o desenvolvimento². Na década de 2010, as políticas de financiamento associadas ao desenvolvimento rural passam a considerar a importância de se dispor de sistemas financeiros territoriais inclusivos que facilitem o acesso dos mais pobres a seus produtos e serviços.

Embora esteja entre os mais sofisticada-

dos do mundo, o Sistema Financeiro Nacional apresenta dificuldades para ampliar sua base social e seus padrões de atendimento. Uma explicação para o déficit social do SFN reside no seu alto nível de concentração. Em meados de 2009, um levantamento efetuado pelo Banco Central considerou os cem principais bancos comerciais e múltiplos em operação no país e revelou que os dez maiores bancos detinham 88,9% do total dos ativos financeiros existentes no sistema. Essa concentração é ainda maior quando se considera que apenas cinco bancos abarcam 77,4% dos ativos (FOLHA..., 2009). A particularidade desse processo concentrador é que entre os cinco primeiros bancos se encontram dois de caráter público, o Banco do Brasil e a Caixa, sendo que o Banco do Brasil ocupa o primeiro lugar do ranking, seguido pelo Itaú (que assumiu essa posição do Bradesco depois de incorporar o Unibanco). Como destacam Dias e Lenzi (2009), a participação estratégica desses dois bancos públicos no mercado financeiro nacional imprimiu características específicas ao processo de reorganização e de abertura do SFN às instituições estrangeiras efetuado nas duas últimas décadas.

A exclusão bancária atinge atualmente um contingente expressivo de pessoas, dado o processo seletivo dos bancos comerciais, que preferem atuar nos centros urbanos maiores e com clientes de grande e médio porte econômico. O esforço do governo federal para incorporar clientes de baixa renda à rede bancária tem gerado resultados pouco animadores. Uma pesquisa de opinião realizada em 2009 indica que 51% da população brasileira possui conta-corrente ou conta-poupança, mas dentre os entrevistados com renda de um a dois salários mínimos somente 39% têm vínculos com instituições financeiras. Esse percentual cai para 24% entre os que recebem até um salário mínimo (INSTI-TUTO..., 2009).

A recente crise financeira internacional incrementou ainda mais o perfil concentracionista do SFN, especialmente na área creditícia. De um lado, os bancos estatais aumentaram suas posições no mercado numa escala sem precedentes, tornando-se responsáveis por 40% da oferta de crédito bancário no país. De outro, aproveitando-se do clima de crise, diversos bancos privados aceleraram seus programas

¹ Este artigo representa parte dos resultados do projeto de pesquisa "Sistemas de financiamento para projetos territoriais estratégicos de natureza multissetorial", financiado pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura e coordenado pelo Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

² Por microfinanças se compreendem os serviços financeiros (crédito, poupança, seguros, etc.) em que estão envolvidos pequenos valores e formas específicas de aplicação. Já o microcrédito representa o produto mais ofertado pelas organizações que atuam na área de microfinanças.

de fusões e de incorporações, restringindo a concorrência e reforçando as preocupações do governo e dos setores industriais em relação à redução das fontes de crédito e à manutenção das altas taxas de juros (GRÜN, 2010). Parte das dificuldades para aumentar o acesso e a qualidade de atendimento do SFN está na falta de expressão das organizações que atuam com microfinanças.

Cerca de 35 milhões de pessoas físicas e mais de dez milhões de pequenos empreendimentos podem ser enquadrados como potenciais clientes das microfinanças no Brasil (FELTRIM; VENTURA; DODI, 2009). No entanto, a análise de Coelho e Prandini (2009) indica que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)³ contava, com pouco mais de seiscentos mil beneficiários ativos e R\$ 710 milhões em carteira, no final de 2008. Até junho de 2009 havia 290 organizações habilitadas para acessar seus recursos.

Se de um lado é possível registrar exemplos positivos recentes de popularização do SFN, como o uso de cartões eletrônicos (especialmente de débito), de crédito consignado e a utilização de correspondentes bancários (agências lotéricas e outros estabelecimentos comerciais), por outro, pouco se avançou em relação à melhoria da qualidade do atendimento. Os correspondentes bancários, uma inovação brasileira que vem chamando a atenção de analistas de diversas partes do mundo pela capacidade de ampliação dos pontos de atendimento, não estabelecem uma relação de proximidade entre o agente financeiro e os atores sociais. Com isso, não fortalecem vínculos nem criam compromissos mútuos entre as pessoas físicas e jurídicas e os sistemas financeiros de uma região.

Quando se pensa na complexidade das demandas financeiras relacionadas ao desenvolvimento, especialmente com os produtos e serviços ligados à poupança, seguros e crédito, percebe-se que a atuação dos correspondentes

é limitada, pois suas atividades se restringem ao pagamento de contas (títulos), saque de pequenas somas de dinheiro e recebimento de depósitos de baixo valor. O conceito de finanças de proximidade parte da tese de que as relações entre as organizações financeiras e o seu público devem apresentar um elevado grau de aproximação, que não é somente geográfico, mas administrativo, cultural e político (SERVET; VALLAT, 2001).

A posição tímida do Brasil no setor das microfinanças é confirmada por um estudo elaborado em 2008 pelo *Economist Intelligence Unit Limited*. A pesquisa apresenta um panorama do grau de difusão desse tipo de operação financeira em vinte países da América Latina e do Caribe. Nesse estudo, o Brasil aparece na 14ª posição, sendo superado por países cujo desempenho econômico é bem menor, como o Peru, a Bolívia e o Equador, respectivamente, os três melhores classificados no ranking das microfinanças. A exemplo do Brasil, a Argentina, o Chile e o México apresentam desempenhos inferiores, indicando a existência de uma dissociação entre a riqueza e a qualidade dos serviços microfinanceiros de um país. Sobre o caso específico do Brasil, esse estudo aponta o pouco conhecimento e a deficiência do quadro de pessoal do SFN para atuar nesse campo específico de financiamento. A exceção registrada é o Programa Crediamigo do Banco do Nordeste, experiência que será discutida adiante.

Para as zonas rurais brasileiras, o financiamento público é, tradicionalmente, decisivo para contrabalançar, mesmo que parcialmente, as deficiências do SFN. É expressivo o número de municípios rurais cuja economia depende sobremaneira das transferências públicas, como os fundos de participação dos municípios, os recursos das aposentadorias rurais, os programas sociais e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Em relação ao crédito agrícola, os resultados do último Censo Agropecuário indicam que muito ainda precisa ser feito para que o financiamento rural se torne menos concentrado e atenda as demandas reprimidas de uma parcela significativa de agricultores familiares empobrecidos.

Segundo o estudo realizado por Rufino de Aquino et al. (2011), os dados do Censo Agropecuário revelam a existência de cerca de 2,4

³ O PNMPO foi instituído pelo governo federal em 2004 com o objetivo de prover recursos às organizações que operam com o microcrédito. As verbas são oriundas do Fundo de Amparo ao Trabalhador e dos depósitos compulsórios (exigibilidade bancária). Os recursos do PNMPO são disponibilizados apenas para organizações que se comprometam a adotar uma metodologia de atuação apropriada à gestão de microfinanças prevista nas normas do Programa.

milhões de famílias de agricultores brasileiros que se enquadravam na linha B do Pronaf⁴. Essa linha de microcrédito foi criada para atender as famílias de agricultores de baixa renda que apresentavam renda bruta anual familiar inferior à R\$ 3 mil em 2006, ano de realização do Censo Agropecuário. O contingente potencial do Pronaf B representa, portanto, 59,2 % dos agricultores familiares identificados pelo Censo e que se enquadram nas normas do Pronaf (Tabela 1).

Naquele ano, o Pronaf completou uma década de existência e atingiu o número recorde de 2,55 milhões de contratos, sendo que desse total quase seiscentos mil correspondem à linha B. Ou seja, mais de 1,8 milhão de agricultores familiares pobres continuaram sem acesso à principal política pública de desenvolvimento rural do país. A partir de 2006, o número de operações do Pronaf caíram sistematicamente e os relativos ao Pronaf B seguiram essa mesma tendência, atingindo apenas 311 mil contratos em 2009.

Tabela 1: Potenciais beneficiários do Pronaf por grupos de crédito no Brasil em 2006

Grupos do Pronaf	Estabelecimentos (n°)	%
Familiares Pronaf	4.082.926	100
A	533.454	13,1
B	2.416.127	59,2
C	782.982	19,2
D	287.464	7,0
E	62.899	1,5

Fonte: RUFINO DE AQUINO, J. et al. Dimensão e localização do público potencial do Pronaf “B” no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. In: **Congresso brasileiro de economia e sociologia rural**, 49, 2011, Belo Horizonte. Brasília: Sober, 2011.

Ressalta-se que esse baixo desempenho da linha B não significa que o Pronaf tenha sido inócuo para superar os clássicos problemas de

concentração e exclusão das políticas públicas de crédito rural. Além do ineditismo em termos institucionais, esse programa colocou à disposição dos agricultores familiares de diversas regiões recursos que até então eram disponibilizados somente aos produtores inseridos nas principais cadeias produtivas agropecuárias. Algumas análises a respeito de sua evolução permitem concluir que o programa já passou por três fases em termos de desempenho.

A Figura 1, a seguir, demonstra que na primeira fase, situada entre 1995 e 2002, o Pronaf cresceu num ritmo relativamente lento, chegando ao patamar de um milhão de contratos e um volume de aplicações de pouco mais de três bilhões de reais por ano. Na segunda, de 2003 a 2006, o programa passou por um forte incremento em termos financeiros e melhorias no tocante à distribuição regional. Até então concentradas no Sul e Sudeste, suas ações começaram a se estender para as regiões Centro-Oeste, Norte e, especialmente, Nordeste. No final desse segundo período, os valores aplicados anualmente já ultrapassavam a casa dos sete bilhões de reais. O número máximo dos contratos ocorreu em 2006, com a efetivação de 2,55 milhões de operações. A terceira fase, iniciada em 2006 e ainda em curso, indica que o Pronaf continuou crescendo em termos de valores aplicados, ao mesmo tempo em que manteve uma queda constante no número de contratos. As aplicações chegaram a R\$ 13,3 bilhões em 2011, mas o número total de contratos caiu para 1,54 milhão. Esses dados sugerem que o programa está enfrentando dificuldades para manter sua expansão regional e ampliar o lastro de agricultores familiares beneficiados, esboçando uma tendência clássica de concentração do crédito rural.

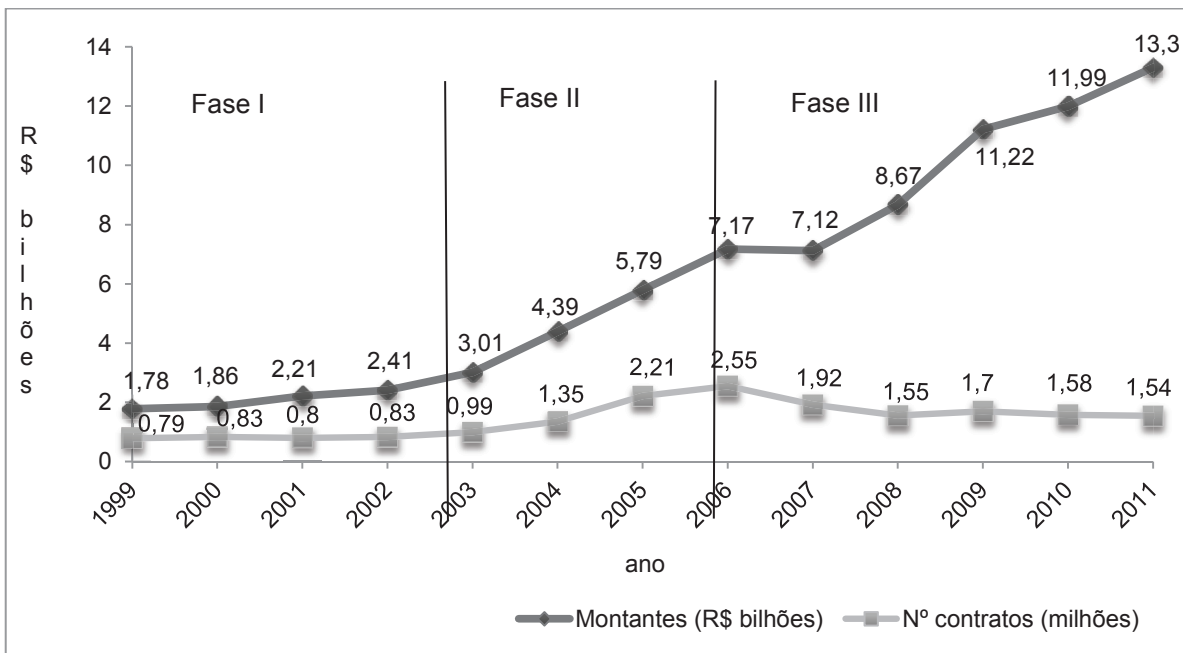
Uma leitura otimista a partir do cruzamento dos dados do Censo e do Pronaf, tomando por pressuposto que cada família assine somente um contrato, revela que cerca de 62% dos agricultores familiares brasileiros se beneficiaram dos créditos do programa no ano em que se efetuou o maior número de contratos. Em 2006, o Censo indicou a existência de aproximadamente quatro milhões de unidades agrícolas familiares aptas a participar do Pronaf e, conforme visto acima, nesse mesmo ano, o Banco Central computou o número recorde de 2,55 milhões de contratos

⁴ Esses grupos do Pronaf vigoraram até 2008 e classificavam os agricultores familiares segundo categorias de renda bruta da produção agropecuária à exceção do grupo A, cujo enquadramento independe da renda e corresponde aos agricultores assentados por programas de reforma agrária. Cada grupo tinha taxas de juros e condições de pagamentos específicas. A partir desse ano foram extintos os grupos C, D e E. O Grupo B permaneceu em vigor por incorporar exigir condições especiais de microcrédito.

do programa. Contudo, sabe-se que muitos estabelecimentos familiares são contemplados por mais de um contrato de financiamento: crédito de custeio e investimento, linhas associadas às modalidades de Pronaf Jovem, Mulher, Agroecologia, Agrofloresta, etc. A incidência de um maior número de políticas públicas num mesmo estabelecimento agrícola não pode ser interpretada como negativa, devendo ser, inclusive, aprofundada. No entanto, a tendência histórica de duplo caráter de seletividade do sistema de crédito rural brasileiro, um financiamento prioritário a cadeias agrícolas convencionais e agricultores com melhores índices de produtividade, está

tendo reflexos no programa que foi concebido, recentemente, com o propósito principal de incluir os agricultores familiares na política oficial de crédito rural. Assim, a expressão “mais do mesmo”, cunhada por Schejtman e Berdegú (2003) para sintetizar a ideia de que as políticas públicas para as zonas rurais têm dificuldades de romper com a tradição agrícola e, no interior desse setor, com as cadeias produtivas tradicionais, pode ser complementada com a noção de “mais com os mesmos”, ou seja, os agricultores familiares que se beneficiam com os recursos do Pronaf são aqueles que se encontram melhor inseridos no mercado.

Figura 1: Evolução do “Pronaf-Crédito” no Brasil (1999-2011)



Fonte: Anuário estatístico do crédito rural do Banco Central. Adaptado pelos autores.

Assim, os dados do Censo Agropecuário reforçam a percepção de que o SFN é deficitário no que tange a sua capacidade de incluir nas operações de crédito uma parcela significativa de agricultores familiares, a maioria vivendo em condições de pobreza. Essa debilidade atinge também os assalariados rurais e agrícolas, além de boa parte de outras categorias de microempreendedores rurais. O tema do crédito rural não-agrícola se encontra ausente das agendas das principais organizações brasileiras, financeiras ou não, que se ocupam do desenvolvimento rural.

Com o propósito de buscar subsídios para a construção de alternativas capazes de se contraporem a esse processo concentrador e excludente do SFN. Na sequência, apresenta-se uma análise de experiências internacionais e brasileiras que podem representar contrapontos à lógica de exclusão e à falta de compromisso dos programas de crédito público com a pobreza e com as necessidades de valorização socioeconômica de regiões rurais menos dinâmicas. Essa análise visa aprofundar a discussão sobre a construção de novos mecanismos de acesso ao crédito e aos demais serviços financeiros em zonas rurais, tendo como referência os desafios colocados pela agenda do DTS e a necessidade de democratizar os serviços financeiros no Brasil.

Algumas lições internacionais sobre o financiamento rural

O estudo realizado por Neveu (2001) apresenta um panorama bastante completo das trajetórias de distintos países no que se refere à oferta de serviços financeiros para o meio rural e, em particular, para a agricultura. A análise de diversas experiências presentes em 34 países de diferentes continentes revela que o cooperativismo de crédito ocupa um papel estratégico, especialmente naquelas nações que lograram estruturar serviços financeiros diferenciados para promover o desenvolvimento agrícola e rural⁵. A experiência que, segundo o autor, figura entre as mais complexas e bem estruturadas é a

japonesa, onde o vínculo entre o banco cooperativo e as demais estruturas do sistema cooperativo apresenta elos estreitos que permitem, ao mesmo tempo,

dispor de importantes somas de recursos financeiros compartilhados, de constituir um grupo forte e de conduzir uma política única em prol da agricultura. Esta organização possibilita articular e amplificar a ação dos poderes públicos que, da sua parte, constituíram um dispositivo custoso, mas eficaz de apoio a este setor. (NEVEU, 2001, p.116-17). (tradução nossa).

Nos Estados Unidos, o banco cooperativo *Farm Credit System* foi criado em 1916 por uma iniciativa do governo federal. Nos anos 1980, esse banco passou por uma crise profunda, obrigando o governo a fornecer um suporte financeiro para garantir sua existência. Nessa oportunidade, algumas fragilidades do sistema foram identificadas, tais como: a) a completa especialização em crédito agrícola gerava, por consequência, uma maior vulnerabilidade face às crises periódicas do setor; b) a baixa capacidade de captação da poupança local obrigava o banco a recorrer continuamente ao mercado de capitais; c) os procedimentos administrativos eram pouco adaptados às reais necessidades do setor. Isso levou a uma perda progressiva em sua participação no mercado de crédito agrícola que, por sua vez, se encontrava cada vez mais aberto aos bancos privados. Diante da concentração dos estabelecimentos agrícolas e do aumento do volume dos empréstimos individuais, muitos bancos privados têm dado maior prioridade aos negócios agropecuários, restringindo os espaços no mercado do cooperativismo de crédito.

Na Europa Ocidental, a maioria dos países com forte tradição agrícola também apresenta uma relevante estrutura de cooperativismo de crédito rural, com destaque para a Alemanha, a França e a Espanha – a Inglaterra figura como exceção, uma vez que seu sistema de financiamento agrícola sempre passou pelo sistema bancário tradicional. À semelhança da maioria dos países onde processos intensivos de modernização da agricultura foram implementados no pós-guerra, o crédito agrícola foi o carro-chefe dentre os instrumentos mobilizados. Para tanto, o cooperativismo de crédito foi fortemente incentivado pelo Estado.

⁵ Nesta abordagem não se têm a ambição de ser exaustivo e por essa razão não será discutida a experiência do *Grameen Bank*, que em 2006 consagrou seu principal mentor, Muhammad Yunus, com o prêmio Nobel da Paz. A ênfase recai sobre as iniciativas vinculadas ao cooperativismo de crédito como forma de destacar a relevância das ações que se encontram em curso no Brasil nesse domínio.

Diante da desconfiança dos bancos comerciais vis-à-vis da agricultura (exceto na Inglaterra), os bancos especializados foram frequentemente criados sobre uma base cooperativa. O Estado quase sempre interveio para facilitar a estruturação inicial desses bancos, mas também para reduzir as taxas de juros pagas pelos agricultores ou para garantir o pagamento dos empréstimos contratados. (NEVEU, 2001, p.20). (tradução nossa).

Com o passar dos anos, vários bancos cooperativos se expandiram de tal modo que passaram a ocupar um papel de destaque no mercado financeiro de seus países. Alguns se transformaram, inclusive, em grandes corporações internacionais. Mesmo assim, a maioria preservou compromissos com o financiamento agrícola e rural no seu país de origem. Esse é o caso do banco francês *Crédit Agricole*. Neveu (2001) retrata a longa trajetória desde a criação das caixas locais de crédito agrícola mútuo, em 1894, até sua transformação no principal banco do país e a sua forte expansão no mercado financeiro internacional. Nesse processo, dois aspectos chamam atenção: em primeiro lugar, o *Crédit Agricole* mantém relações privilegiadas com a agricultura, apesar de seus negócios estarem atualmente distribuídos nos diversos setores da economia; em segundo lugar, a participação do Estado foi notória na fase de estruturação de uma malha de serviços financeiros de proximidade, que está presente até hoje em praticamente todos os cantões rurais franceses. Na maioria das vezes, esses postos de atendimento representam o único serviço bancário disponível para a população rural.

Mesmo com a abertura do sistema oficial de crédito agrícola para a intervenção de outros bancos comerciais, o *Crédit Agricole* permanece sendo aquele com maior tradição nessa área, visto ser a organização financeira onde os procedimentos são mais ágeis e menos burocráticos para a aprovação de um projeto de financiamento agrícola. As medidas visando à quebra de monopólio do *Crédit Agricole* em relação aos financiamentos agrícolas subsidiados pelo Estado francês, adotadas a partir dos anos 1990, resultaram numa ação mais incisiva de duas outras organizações financeiras cujos estatutos sociais também estão vinculados ao cooperativismo. Na atualidade, o *Crédit Agricole* concentra 72% do mercado de crédito agrícola, seguido pelo *Crédit*

Mutuel com 11% e pelo *Banque Populaire* com 7%. Somente os 10% restantes ficam por conta de bancos comerciais diversos.

Não obstante essa presença relevante dos sistemas cooperativos na prestação de serviços financeiros nas zonas rurais e, em especial, para a agricultura, a conclusão de Neveu (2001) é que, apesar de sua relevância, as diferentes experiências de cooperativismo de crédito estudadas se tornaram, a exemplo da maioria dos bancos, profundamente conservadoras e excludentes em suas operações financeiras para o meio rural em geral e, em particular, para os pequenos agricultores. Nenhum sistema bancário – público, cooperativo ou privado – foi capaz de assegurar um desenvolvimento equilibrado e sem desordem do conjunto de estabelecimentos agrícolas de um país.

Em relação à América Latina, o estudo de Trivilelli e Alvarado (2004) analisa a capacidade dos sistemas financeiros existentes para atender as demandas do mundo rural, em particular daquelas enquadradas no campo das microfinanças. Essas autoras apontam algumas características essenciais para a difusão desse tipo de experiência no continente. Embora nenhum caso brasileiro tenha sido incluído nessa análise, a síntese das principais lições identificadas pelas autoras permite estabelecer algumas correlações com a realidade do país:

a) A construção de sistemas que apóiem diversos serviços financeiros (poupança, seguros, etc.) e não somente o crédito: as organizações financeiras precisam oferecer um leque de produtos e serviços bancários para aumentar a viabilidade econômica e suprir as demandas das populações em termos de desenvolvimento. A vida financeira das pessoas pobres é tão rica e complexa quanto a dos demais estratos sociais. Assim, os sistemas financeiros precisam estar preparados para dar conta dessas necessidades;

b) A utilização das linhas de crédito como mecanismo de atração dos potenciais beneficiários para outras iniciativas de desenvolvimento e envolvimento em redes de apoio financeiro: o crédito atrai as pessoas para o sistema financeiro, mas ele não é suficiente para resolver os problemas de uma região em termos de desenvolvimento, ou seja, qualificar o acesso ao sistema financeiro também pressupõe dotar os grupos sociais da capacidade de formular projetos e formas de articulação para resolver seus problemas e melhorar sua condição de vida;

c) A busca de uma escala para dar viabilidade às organizações financeiras e gerar impacto em termos econômicos e sociais: em função do tempo de maturação e da constante ampliação das demandas, apenas organizações financeiras que consigam atuar em curto, médio e longo prazo podem ter influência decisiva no desenvolvimento regional. Experiências muito pequenas em termos de número de beneficiários não geram a escala operacional e o impacto social necessário para mudar a condição de um território;

d) O emprego da ótica da proximidade na condução das transações e no acompanhamento dos clientes: a relação de proximidade entre agente financeiro e cliente é uma condição essencial para o estabelecimento da confiança, a fim de diminuir a assimetria de informação e de aprofundar o nível de entendimento a respeito das necessidades da população e dos empreendimentos coletivos em termos financeiros;

e) A sustentabilidade das organizações que prestam serviços financeiros no meio rural: a presença duradoura de organizações financeiras preocupadas com o desenvolvimento rural é um elemento chave para se conceber projetos de financiamento capazes de gerar impacto social e econômico. Além de arranjos institucionais favoráveis, para constituir esses sistemas é preciso combater o risco moral (cultura do não pagamento), treinar pessoal e desenvolver sistemas de governança eficientes;

f) A destinação de subsídios de forma sustentável: verbas oriundas de políticas públicas e recursos próprios de organizações financeiras devem ser utilizados de forma estratégica. É preciso encarar os subsídios como mecanismo de inclusão e de educação financeira das populações pobres, e não como forma de clientelismo ou favorecimento setorial. Os subsídios não podem mascarar ineficiências na gestão das carteiras ou falta de boas práticas de governança;

g) A adoção da demanda, e não da oferta, como diretriz de atuação organizacional: saber captar as demandas e necessidades da população em termos financeiros é uma pré-condição para construir sistemas financeiros inclusivos. Assim como em outras atividades ligadas ao desenvolvimento rural, essa lógica pressupõe profundo conhecimento dos atores territoriais e de suas estratégias de reprodução social;

h) A adaptação das organizações financeiras

às peculiaridades locais com o propósito de estabelecer modelos de governança passíveis de serem replicados em vários ambientes: esse procedimento precisa ocorrer de forma integrada às experiências similares existentes em outras regiões. As crises periódicas e o processo de globalização das finanças não impedem a criação de redes e experiências financeiras regionais, mas pressupõem a adoção de padrões mínimos de governança e capacidade operacional;

i) A busca pela integração vertical para dar perenidade e articulação institucional às experiências, com destaque para a capacitação e formação de recursos humanos: o crescimento da base social deve ocorrer ao mesmo tempo em que se estruturam formas de acompanhamento, supervisão e representação dos sistemas financeiros. Esta estratégia dupla aumenta a segurança das organizações e possibilita ganhos em termos institucionais e cognitivos, elementos fundamentais para a integração dessas experiências no mercado financeiro e para a criação de políticas públicas mais equitativas.

Além desses aspectos, é necessário superar entendimentos equivocados a respeito da real destinação do crédito rural e, em especial, do microcrédito entre as famílias pobres. Por vezes existe um profundo desconhecimento ou dá-se pouca importância ao fenômeno da fungibilidade do crédito, pelo qual recursos de um financiamento podem gerar efeitos múltiplos e inesperados, tanto nos negócios quanto na vida pessoal dos tomadores, ou seja, é muito difícil avaliar precisamente os impactos que um microfinanciamento exerce num empreendimento ou nas atividades familiares. Além disso, é comum que os recursos creditícios não sejam empregados no objetivo declarado (FELTRIM; VENTURA; DODI, 2009). Pesquisas junto aos mutuários do *Grameen Bank* indicam, por exemplo, que “os empréstimos não iam para os micronegócios, para um investimento único e específico. Ao invés disso, eles faziam parte de portfólios financeiros complexos das famílias de baixa renda” (HULME, 2008, p.7).

Iniciativas financeiras de apoio às microfinanças e ao desenvolvimento territorial no Brasil

Neste tópico analisamos duas iniciativas brasileiras, uma estatal e outra da sociedade

civil, que podem auxiliar na construção, no interior do SFN, de arranjos institucionais e estruturas operativas coerentes com essa lógica de desenvolvimento territorial sustentável. Não se trata de apresentar modelos consolidados, mas processos que, por vezes de forma embrionária, apresentam aberturas tanto para incluir a concepção de microfinanças quanto para adotar o enfoque de finanças de proximidade nas dinâmicas de financiamento do desenvolvimento rural no Brasil.

Desenvolvimento Regional Sustentável do Banco do Brasil

Idealizado em 2003 e lançado oficialmente em 2005, o DRS se configura como uma experiência nova dentro da estrutura operacional do Banco do Brasil. O DRS foi criado com o objetivo de fortalecer os processos de desenvolvimento regional, aproveitando a capilaridade, a força institucional e a capacidade financeira que o Banco do Brasil (BB) dispõe em todo o país. No quadro de operacionalização do Programa Fome Zero pelo Governo Federal, em 2003, coube ao Banco do Brasil tomar uma série de providências para contribuir com o programa. Entre as demandas colocadas pelo governo ao banco estava a adoção de mecanismos de democratização do acesso ao crédito, assim como de inclusão social e geração de trabalho e de renda.

A criação do DRS também representa uma reação às críticas que o BB vinha recebendo desde o final da década de 1980, referentes a sua prioridade econômica e comercial em detrimento de sua função social. Nesse sentido, a origem do DRS está associada ao desafio de aumentar as oportunidades econômicas para o público de menor renda e gerar estímulos para sanar problemas socioambientais. O DRS é considerado uma “estratégia negocial”, e não um novo programa do banco⁶. Essa formulação prevê que o BB não se limite ao papel tradicional de uma organização de crédito e atue na mobilização dos agentes socioeconômicos de uma dada região, auxiliando na identificação de suas vocações e potencialidades, na capacitação dos benefi-

ciários e na promoção do empreendedorismo, associativismo e cooperativismo.

Ao longo dos anos o DRS alcançou uma abrangência nacional. Em 2008 o Banco do Brasil ganhou o prêmio de “Reconhecimento das boas práticas nas instituições financeiras de desenvolvimento” promovido pela Associação Latino Americana de Instituições Financeiras para o Desenvolvimento. Além da metodologia considerada inovadora, contaram para isso os resultados no tocante ao número de famílias envolvidas (1,2 milhão), o volume de crédito (R\$ 8 bilhões) e as parcerias na alocação desses recursos do DRS, sendo 75% proveniente do BB e 25% de parceiros (BANCO DO BRASIL, 2009). Atualmente, o DRS compõe o relatório de Responsabilidade Sócio Ambiental do Banco do Brasil.

A proposta que prevaleceu na concepção e nas sucessivas reestruturações do DRS foi a de aliar a recuperação da função social que o BB deveria desempenhar nos processos regionais de desenvolvimento à manutenção do foco no campo comercial. Ampliar o papel social do Banco e, ao mesmo tempo, ocupar uma fatia de mercado situada em segmentos e públicos tradicionalmente não atendidos pela rede bancária são, portanto, pressupostos orientadores do DRS. De acordo com essa diretriz, a nova estratégia negocial procura apoiar o desenvolvimento regional e o combate à pobreza, contudo, sem dispor de um fundo próprio para dinamizar essas ações. Os projetos ligados ao DRS devem ser submetidos às linhas de crédito já existentes no portfólio do banco e às contrapartidas de instituições parceiras. Somente em casos muito especiais, os gestores do DRS podem acionar recursos não reembolsáveis da Fundação Banco do Brasil para complementar o apoio às iniciativas.

No meio rural, a existência do Pronaf e sua inclusão no plano de metas do DRS justificam, em grande parte, o forte vínculo dessa estratégia de negócio com a agricultura familiar. Segundo os gestores nacionais, o uso da metodologia do DRS na elaboração dos projetos de apoio à agricultura familiar permite tratar de forma diferente atividades já consolidadas, além de fortalecer cadeias produtivas ainda incipientes ou emergentes, como os sistemas agroflorestais, produtos destinados à produção

⁶ Apesar dessa distinção, neste artigo as denominações “estratégia”, “iniciativa” e “programa” serão empregadas como sinônimos para se referir ao DRS.

de biocombustível, a agricultura orgânica e a agroecológica. Além disso, os níveis de inadimplência do Pronaf teriam reduzido em 40% em função do vínculo das operações com essa estratégia de negócio. Recentemente foi dada uma orientação aos gerentes de agências localizadas em zonas cujas economias dependem do setor agropecuário para que agricultores familiares ainda não beneficiados pelo Pronaf sejam priorizados nas próximas contratações.

No entanto, a análise dos tipos de atividades que recebem incentivos do DRS permite afirmar que, até o momento, a maioria das regiões continua muito arraigada à cultura institucional de aversão ao risco e à seleção adversa⁷. Os gestores do DRS voltam suas atenções às cadeias produtivas já estabelecidas e consideradas relevantes pelos atores econômicos. O estabelecimento da meta de efetivar ao menos uma ação de DRS por agência contribuiu para essa situação. Para dar conta dessa exigência, muitos gerentes optam por organizar o DRS em torno de atividades produtivas cuja importância econômica é indiscutível, mas que pouco representam no tocante à inovação e diversificação dos sistemas produtivos regionais. Em muitos estados os empréstimos do Pronaf representam mais de 80% das operações de DRS, beneficiando atividades agropecuárias com maior eficiência produtiva e integração aos mercados.

Além da deficitária integração de segmentos sociais empobrecidos, também se nota que praticamente não há apoio do DRS para iniciativas fragmentadas ou isoladas no meio rural. Em geral, acabam sendo excluídos os atores que não participam diretamente das principais cadeias produtivas do setor agropecuário, a exemplo das prestações de serviços diversos, que desempenham importantes funções na manutenção ou mesmo expansão do tecido socioeconômico e da qualidade de vida de uma determinada zona rural. Os estabelecimentos que oferecem serviços essenciais para a população rural, como farmácias, mecânicas, comércios varejistas, bares, restaurantes, hotéis e postos de combustíveis, assim como os artesãos da

construção civil, assalariados rurais e agrícolas, dificilmente integram projetos apoiados pelo DRS em que pesem seus impactos diretos no desenvolvimento territorial.

Por fim, os gestores do DRS contam com um limitado suporte operacional e grau de conhecimento a respeito de metodologias de desenvolvimento segundo os preceitos territoriais. Para alguns administradores do DRS entrevistados, o que se pretende é que atores da sociedade civil – pessoas físicas e entidades – assumam o papel prospectivo e de formulação de projetos inovadores, de modo que o banco, via DRS, receba das organizações envolvidas propostas consistentes e inovadoras *vis-à-vis* do padrão tradicional. Contudo, essa expectativa esbarra na baixa capacidade das organizações da sociedade civil em desempenhar essa função, sobretudo daquelas localizadas em zonas deprimidas do ponto de vista econômico. Em muitas regiões rurais tem-se uma enorme debilidade de recursos humanos capacitados na arte de conceber e elaborar projetos inovadores. Além disso, não se pode negligenciar que as relações de patronagem ainda têm uma forte incidência nas zonas rurais, mesmo em regiões tidas como as mais desenvolvidas do país (CARNEIRO; ROCHA, 2009). Esse impasse merece uma reflexão

parceiros do DRS, pois perdura a baixa capacidade do Banco do Brasil em criar soluções mais abrangentes nos processos de financiamento do desenvolvimento rural.

O cooperativismo de crédito solidário

A cooperativa de crédito é uma organização legalmente autorizada pelo Banco Central a captar depósitos (poupança), um dos instrumentos-chaves para se dinamizar a economia local, e ofertar crédito para seus associados. As regras que orientam o funcionamento das cooperativas de crédito favorecem a organização financeira de proximidade. Por vezes fatores extraeconômicos permitem que essas organizações pratiquem taxas competitivas no oferecimento dos seus serviços de crédito e de captação de depósitos, cumprindo um papel regulatório no mercado financeiro local.

Segundo dados oficiais, em dezembro de 2010 havia em torno de 1,3 mil cooperativas de crédito em atividade no Brasil. Com seus

⁷ A seleção adversa ocorre quando as organizações financeiras excluem uma parte de sua clientela em função da falta de conhecimento, seja da idoneidade do tomador do crédito, seja da viabilidade do projeto (BÚRIGO, 2010).

Postos de Atendimento Cooperativo (PACs), essas cooperativas disponibilizavam 4,5 mil pontos de atendimento, centenas deles localizados em comunidades que não contam com outro tipo de organização financeira, a não ser os correspondentes bancários. Embora a presença do cooperativismo de crédito venha aumentando nas últimas décadas, seu peso socioeconômico ainda é pouco significativo. No final de 2010 as cooperativas de crédito contavam com 5,1 milhões de pessoas físicas e jurídicas em seu quadro social, e sua participação nos agregados financeiros do segmento bancário era de 3,59% no patrimônio líquido, 1,35% nos ativos, 1,91% nos depósitos e 2,13% nas operações de crédito (BANCO CENTRAL, 2011). Existe também uma profunda desigualdade no interior do país em relação a sua incidência. Em 2007 as cooperativas de crédito da região Sul foram responsáveis por 5,6% dos depósitos e 5,3% das operações de crédito realizados no âmbito do Sistema Financeiro Nacional, enquanto no Nordeste essa participação foi de 1,2% e 0,7%, respectivamente (SOARES; MELO SOBRINHO, 2008). Em diversos países desenvolvidos, a participação do cooperativismo de crédito no mercado financeiro chega a 10%, sendo que em algumas nações ultrapassa 15%, como é o caso da Alemanha.

A existência de vários sistemas de cooperativas de crédito no Brasil revela distintas inspirações e diferenças em termos de concepção ideológica, arranjos institucionais e modelos de governança. Dos quatro maiores sistemas, três são baseados em estruturas cooperativas próximas de uma cultura bancária, pois norteiam sua atuação numa lógica de concentração de recursos e ganhos de escala. Esses sistemas se voltam para camadas da classe média da população, tendo pouca inserção nos extratos de menor renda. Dois deles, o Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil (Sicoob) e o Sistema de Crédito Cooperativo (Sicredi), atuam com um público urbano e rural diversificado, enquanto o terceiro, o Sistema Unicred Brasil (Unicred), está ligado principalmente aos profissionais da área da saúde.

Além desses três grandes sistemas, o cooperativismo de crédito de economia familiar e solidária ganhou força nos últimos anos. Essa organização representa a consolidação de um

novo modo de funcionamento de cooperativas que emergiu a partir dos anos 1990. Segundo Pinho (2004), a concepção denominada “vertente solidária” não se preocupa apenas em obter ganhos econômicos, mas procura estender sua ação ao máximo de pessoas que integram sua base de ação, promovendo vantagens a seus afiliados em outras dimensões (social, cultural, ambiental e política). Portanto, as cooperativas de caráter solidário buscam uma forte integração na realidade local para alcançar e manter sua legitimidade sociopolítica (BÚRIGO, 2010). Em 2004 essas cooperativas fundaram a Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária (Ancosol) como forma de aumentar sua visibilidade e representação no plano federal. Em 2008 constituiu-se a Confederação das Cooperativas Centrais de Crédito Rural com Interação Solidária (Confesol), uma cooperativa de terceiro grau integrada pelos sistemas solidários mais estruturados. No final de 2011, as organizações cooperativas ligadas à Ancosol e à Confesol possuíam um total de 280 mil associados. Elas se agrupam regionalmente em sete redes ou sistemas que são sustentados operacionalmente por cinco centrais, 190 cooperativas singulares, 296 PACs e 24 bases regionais de serviços (ASSOCIAÇÃO NACIONAL..., 2012). Por sua abrangência socioeconômica e importância alcançada no contexto regional e nacional, duas dessas experiências solidárias mereceram destaque neste trabalho, uma localizada na região Sul e outra no Nordeste.

O Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (Cresol)

Após dezoito anos de funcionamento, o Sistema Cresol ocupa a quarta posição dentro do cenário do cooperativismo de crédito nacional, estando já presente em 650 municípios dos três estados do Sul. Grande parte das localidades atendidas pela Cresol se encontra em zonas tipicamente rurais, ou seja, municípios que possuem menos de vinte mil habitantes, forte presença de atividades agrícolas e uma população rural superior à média da região Sul.

Para manter a capacidade de preservar os vínculos sociais e prestar atendimento a seu público prioritário, além de permanente remodelação dos arranjos institucionais, foi necessária

a introdução de uma série de inovações nos mecanismos de governança. A principal delas consistiu na criação de bases regionais de serviço. Embora não sejam reconhecidas juridicamente pelo Banco Central – pois funcionam como cooperativas centrais de serviços, e não de crédito –, tais estruturas reúnem cooperativas de crédito de uma mesma área geográfica. Essas bases descentralizadas fornecem coesão e agilidade administrativa, diminuindo seus custos operacionais, aproximando suas diferentes instâncias e fortalecendo a representação das cooperativas singulares nos órgãos superiores do sistema.

As organizações que compõem o sistema Cresol estão agrupadas em duas centrais de crédito. A primeira, a Cresol Baser, tem como sede o município de Francisco Beltrão (PR) e atua nos estados do Paraná e Santa Catarina. A partir de 2012 passou a contar com organizações cooperativas dos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo, mas sua intervenção principal continua sendo na região Sul. Em dezembro de 2011 a Cresol Baser possuía 77 singulares filiadas e 86 PACs, tendo mais de noventa mil associados, milhares de dirigentes, centenas de agentes comunitários e mais de seiscentos funcionários. Sua estrutura operacional integrava seis bases regionais paranaenses e duas catarinenses, responsáveis por uma área de abrangência de 380 municípios. Seu ativo ultrapassava um bilhão de reais e o patrimônio líquido ajustado somava R\$ 143,8 milhões (ASSOCIAÇÃO NACIONAL..., 2012; CRESOL BASER, 2009).

A segunda, a Cresol Central, foi constituída em 2004 a partir do desmembramento da Baser, tem sede em Chapecó (SC) e agrega cooperativas de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. No final de 2011 a Cresol Central possuía sessenta cooperativas singulares, 110 PACs e cem mil filiados, abrangendo uma área de mais de trezentos municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina. A estrutura do Sistema Cresol Central conta com o apoio de 1.250 agentes comunitários voluntários, centenas de dirigentes liberados e 787 funcionários. Atualmente a central possui cinco bases regionais, sendo três em Santa Catarina e duas no Rio Grande do Sul. Recentemente, a Cresol Central modificou seu estatuto para incorporar duas cooperativas de crédito mútuo geridas por funcionários das prefeituras de Chapecó (SC) e de Torres (RS)

(ASSOCIAÇÃO NACIONAL..., 2012; CRESOL CENTRAL, 2010). Acredita-se que essa abertura representa um marco para a expansão do cooperativismo de crédito solidário junto ao público urbano.

A mobilização política das organizações da agricultura familiar, a lógica do mutualismo e as experiências de algumas lideranças com a gestão de fundos rotativos foram elementos decisivos para que o Pronaf se tornasse um caso de sucesso no interior dos Sistemas Cresol. Em 2011 os recursos do Pronaf liberados aos associados ultrapassaram a marca de 1,16 bilhão de reais. Além disso, nesse mesmo ano, os empréstimos de microcrédito oriundos de repasse do BNDES e disponibilizados pelos dois Sistemas totalizaram R\$ 26,5 milhões (ASSOCIAÇÃO NACIONAL..., 2012). Tais números colocam o Pronaf como o principal produto disponibilizado pelos Sistemas Cresol, embora nos últimos anos sua presença venha diminuindo em termos relativos

Associação das Cooperativas de Apoio à Economia Familiar (Ascoob)

A experiência da Ascoob merece registro especial por se tratar de um exemplo de sucesso de cooperativas de crédito em regiões de baixo dinamismo econômico e elevado índice de pobreza rural. A Associação Ascoob foi criada em 1999 por cinco cooperativas de crédito rural que atuam nas regiões do semi-árido e litoral da Bahia. A origem dessas organizações está ligada ao trabalho pioneiro efetuado pelas Comunidades Eclesiais de Base a partir dos anos 1970 e, posteriormente, pela ação de diversos movimentos sociais e ONGs, com destaque para o Movimento de Organização Comunitária, as Associações de Produtores Agrícolas do Estado da Bahia, grupos de cooperação agrícola ligados à Igreja Católica e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais.

No final de 2011 a Associação Ascoob contava com onze cooperativas filiadas e vinte quatro PACs. Sua área de atuação abrangia 37 municípios dos estados da Bahia e de Sergipe, e seu quadro social era composto por mais de 32 mil cooperados. Os recursos administrados pelas cooperativas Ascoob são de R\$ 51 milhões em ativos e R\$ 34 milhões em depósitos. A importância dessas organizações na economia local já

é considerável, pois enquanto a média nacional dos depósitos e das operações de crédito está em torno de 2%, nas praças onde atuam, as filiadas da Ascoob respondem por cerca de 9% dos depósitos e 14% das operações de crédito (ASSOCIAÇÃO..., 2008 e 2009; ASSOCIAÇÃO NACIONAL..., 2012).

A maioria dos municípios atendidos pelas cooperativas ligadas à Ascoob tem forte tradição agrícola. No entanto, a limitada rentabilidade das atividades primárias da região exigiu que as cooperativas de crédito filiadas diversificassem suas fontes de receitas. Além da movimentação das economias dos agricultores familiares e do pagamento de benefícios sociais aos aposentados do meio rural, grupos sociais que representam a maior parte dos associados, foi preciso integrar segmentos dos setores industrial e de comércio e serviços, ou seja, as cooperativas também atendem aos pequenos comerciantes e microempresários, sobretudo os que tinham vínculos rurais. Essa orientação de buscar articulações e recrutar associados tanto do meio rural quanto de centros urbanos foi fundamental para viabilizar as cooperativas de crédito em regiões rurais de menor dinamismo econômico, quando comparadas às das regiões de atuação dos Sistemas Cresol.

Considerações Finais

O SFN apresenta uma especificidade que não pode ser negligenciada quando se discute a construção de sistemas territoriais de financiamento em zonas rurais: a existência de dois bancos nacionais de caráter público (Banco do Brasil e Caixa) entre as cinco principais instituições financeiras que atuam no país. O perfil excludente dos sistemas financeiros em geral e, em particular, do SFN afeta especialmente as áreas rurais menos desenvolvidas e distantes dos principais polos econômicos. Esse quadro pode ser minorado com parcerias entre esses bancos e organizações da sociedade civil, como fóruns territoriais, ONGs, sindicatos, movimentos sociais e, principalmente, cooperativas de crédito rural.

Mesmo com os avanços que o Pronaf introduziu no Sistema Nacional de Crédito Rural, há fortes indícios de que a política de financiamento rural, além de ser pouco inovadora na concepção

de projetos técnicos, não tem conseguido ampliar o atendimento a um grupo maior de unidades agrícolas familiares. Além disso, uma parcela importante de atores rurais não agrícolas permanece sem ter acesso aos produtos e serviços oferecidos pelo SFN. Se ao longo do tempo o Pronaf se tornou uma política abrangente, ganhando densidade em várias regiões, o mesmo não se pode dizer em relação ao Pronaf B, linha de crédito destinada a agricultores familiares pobres. Nessa linha, os resultados observados não deixam dúvidas quanto à fragilidade do desenho institucional adotado até o momento. A alta inadimplência e o baixo percentual do público potencial que está sendo atendido por essa modalidade do Pronaf tornam imperativa a formulação de novas estratégias ligadas ao microcrédito rural.

As experiências empíricas aqui analisadas permitem afirmar que, apesar da fraca articulação entre elas, cada uma apresenta “lições” para a construção de serviços financeiros coerentes com a ótica do desenvolvimento territorial sustentável. A “opção por boas práticas”, segundo Theys (2006), é imprescindível para o aprofundamento normativo dos preceitos da sustentabilidade, possibilitando a adoção e adaptação de técnicas bem sucedidas de gestão de microfinanças.

O DRS, a estratégia negocial do Banco do Brasil, representa o que se tem de mais avançado na concepção de serviço bancário público que contribui para a geração e financiamento de projetos de desenvolvimento inovadores. O DRS reúne elementos considerados chave para a construção de polos regionais dotados de capital humano especializado para elaborar projetos técnicos inéditos, além de possibilitar a identificação de fontes de financiamentos para esses projetos. Apesar dessa potencialidade, a análise do DRS ilustra o grau de dificuldade que os agentes financeiros de grande porte enfrentam para adotar uma governança mais identificada com demandas e aspirações sociais.

No que se refere ao cooperativismo de crédito solidário, embora sua principal incidência coincida com as regiões de maior tradição no campo do cooperativismo (Sul), a experiência da Ascoob no Nordeste serve de contraponto, sugerindo que esse modelo pode ser adaptado e difundido para populações sem tradição nesse

domínio e em zonas economicamente reprimidas. Onde existe uma cooperativa de crédito solidária, a otimização das políticas de financiamento rural se tornam muito mais concretas e evidentes. Vários problemas relacionados à falta de garantias contratuais, à baixa pulverização dos recursos da parte dos bancos e às elevadas taxas de inadimplência correlacionadas a políticas públicas subsidiadas são atenuados por meio de acordos de cooperação entre os bancos públicos e as redes de cooperativas. Em algumas regiões, a integração do cooperativismo de crédito solidário com organizações bancárias de caráter público, como o Banco do Brasil, a Caixa e o Banco do Nordeste, demonstra inegáveis avanços no sentido de qualificar a gestão dos financiamentos oficiais. Elas contribuem para que o crédito propicie “soluções” de problemas e não acabe se tornando um “problema” para a promoção do desenvolvimento rural. No entanto, apesar desse êxito é muito comum que dirigentes do sistema bancário de caráter público não percebam as cooperativas de crédito como parceiras, mas sim como meras concorrentes. São também limitados e dispersos os esforços governamentais visando à criação de novas experiências cooperativas do ramo de crédito, especialmente em regiões distantes das redes já existentes.

Embora o cooperativismo de crédito aproxime o SFN das demandas territoriais, é preciso ponderar seus limites operacionais e desafios institucionais. Persiste no interior dos sistemas Cresol uma resistência em ampliar sua atuação para além do universo da agricultura familiar, dificultando que outras categorias sociais existentes no meio rural participem de suas bases. Na ótica do desenvolvimento territorial sustentável, o corporativismo de categorias socioprofissionais é suplantado pela cooperação e articulação intersetorial. Trata-se de passar de uma postura de controle social de políticas públicas por grupos de atores específicos para um estágio mais avançado de coordenação de forças sociais (FAVARETO, 2009). Além disso, a postura corporativista induz, invariavelmente, à elitização das ações de desenvolvimento, conforme se pôde verificar na análise do Pronaf. Outro indicador nessa direção é que dentre os agricultores familiares que participam das cooperativas de crédito, somente uma pequena parcela

se encontra em situação de precariedade social.

Os agricultores familiares que lograram sucesso socioeconômico têm a possibilidade concreta de contribuir para o êxito do processo de integração à dinâmica de desenvolvimento territorial de seus “primos pobres” representados, principalmente, por assalariados agrícolas temporários e permanentes e por agricultores familiares que são forçados a recorrer temporariamente àquilo que Guanziroli et al. (2001) denomina de “empregos refúgios” no meio rural, atuando como mão de obra barata para setores do agronegócio. Além desses, uma gama de assalariados não agrícolas e de pequenos empreendedores de municípios rurais que não atuam no setor agropecuário compõem o universo da sociedade civil não organizada e excluída, dentre outros aspectos, do sistema bancário tradicional. Os sistemas de cooperativas de crédito autodenominados solidários têm pela frente o desafio de incluir no seu quadro social esses segmentos sociais que, ao longo da história, permaneceram à margem das políticas públicas de inserção produtiva.

Referências

ASSOCIAÇÃO das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar. **Filiadas**. Feira de Santana: Ascoob, 2009. Disponível em: <<http://www.ascoob.org.br>>. Acesso em: 25 jul. 2009.

_____. **Ascoob**. Feira de Santana: Ascoob, 2008. Disponível em: <<http://www.ascoob.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

ASSOCIAÇÃO Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária. Disponível em: <<http://www.ancosol.org.br>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

BANCO CENTRAL. **Relatório de inclusão financeira**. n. 2. Brasília: BCB, 2011. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/RIF2011.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2013.

BANCO DO BRASIL. **Estratégia DRS do Banco do Brasil ganha prêmio internacional**. Brasília: Banco do Brasil, 2010. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/portallbb/page251>>. Acesso em: 24 de mar. 2010.

BÚRIGO, F. L. **Finanças e solidariedade: cooperativismo de crédito rural solidário no Brasil**. Chapecó: Argos, 2010.

- CARNEIRO, M. J.; ROCHA, B. N. Limites e possibilidades da construção de “territórios de desenvolvimento” na Região Serrana do Rio de Janeiro. **Política & Sociedade**, v.8 , n.14, p.251-275, 2009.
- COELHO, J. B.; PRANDINI, E. R. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado: conquistas e desafios. In: FELTRIM, L.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. V. B. (Coord.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil**: visão dos diferentes atores. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.p. 33-49.
- CRESOL BASER. **Home**. Francisco Beltrão: Cresol Baser, 2009. Disponível em: <<http://www.cresol.com.br>>. Acesso em: 25 jul. 2010.
- CRESOL CENTRAL. **Relatório de atividades e balanço social 2009**. Chapecó: Cresol Central, 2009. Disponível em: <<http://www.cresol.com.br/site>>. Acesso em: 15 out. 2010.
- DIAS, L.C.; LENZI, M.H. Reorganização espacial de redes bancárias no Brasil: processos adaptativos e inovadores. **Caderno CRH**, v. 22, n. 55, p.12, 2009.
- FAVARETO, A. **Três momentos na evolução recente da gestão social do desenvolvimento territorial**: dos conselhos municipais de desenvolvimento rural aos territórios da cidadania. Brasília: IICA, 2009. p. 53-57. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.10).
- FELTRIM, L.; VENTURA, E. C. F.; DODL, A. V. B. (Org.). **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão dos diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Com aumento da concentração, dez bancos têm 89% dos ativos no país**. São Paulo: Folhaonline, 2009. Disponível em: <<http://www.folhaonline.com.br>>. Acesso em: 25 de set. 2009.
- GRÜN, R. For a Brazilian sociology of finance. **Economic Sociology**: the european electronic newsletter, v. 11, n. 2, p.10-15, 2009. Disponível em: <http://econsoc.mpifg.de/archive/econ_soc_11-2.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2010.
- GUANZIROLI, C. E. et al. **Agricultura familiar e reforma agrária no Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.
- HULME, D. **The story of de Grameen Bank**: from subsidised microcredit to market-based microfinance – BWPI. Working Paper 60. Manchester (Inglaterra): The University of Manchester – Books World Poverty Institute, 2008.
- INSTITUTO Brasileiro de Pesquisas e Estatísticas. **51% da população brasileira possui conta em bancos**. São Paulo: Ibope, 2009. Disponível em: <<http://www.ibope.com.br>>. Acesso em: 12 out. 2010.
- LACOUR, C. Espace et développement: des enjeux théoriques nouveaux face aux contradictions des sociétés contemporaines. **Revue d'Economie Régionale et Urbaine**, v. 5, p. 837-847, 1985.
- NEVEU, A. **Quels systèmes bancaires pour quelles agricultures?** Paris: Éditions Charles Léopold Mayer, 2001, 172p.
- PECQUEUR, B. **A guinada territorial da economia global**. Florianópolis: Eisforia, 2006, p. 81-103.
- _____. (Ed.). **Dynamiques territoriales et mutations économiques**. Paris: l'Harmattan, 1996, 246 p.
- _____. **De l'espace fonctionnel à l'espace-territoire: essai sur le développement local**. Grenoble, 1987. 475f. Thèse (doctorat) – Université des Sciences Sociales.
- PINHO, D.B. **O cooperativismo no Brasil**: da vertente pioneira à vertente solidária. São Paulo: Saraiva, 2004.
- RUFINO DE AQUINO, J. et al. Dimensão e localização do público potencial do Pronaf “B” no Brasil: uma análise a partir do Censo Agropecuário 2006. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 49, 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Brasília: Sober, 2011.
- SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. A. **Desarrollo territorial rural**: borrador de trabajo. Santiago de Chile: Rimisp, 2003. 54p.
- SERVET, J.; VALLAT, D. (Ed.) **Exclusion et liens financiers**. Paris: Economica, 2001.
- SOARES, M. M.; MELO SOBRINHO, A. D. **Micro-finanças**: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. 2. ed. Brasília: BCB, 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 12 out. 2010.
- THEYS, J. O ordenamento territorial face ao desenvolvimento sustentável: sentido e limites de uma integração. **Eisforia**, v.4, n. especial, p.179-198, 2006.
- TRIVELLI, C.; ALVARADO, G. **Lecciones para el desarrollo de las finanzas rurales a partir de 16 experiencias sistematizadas por Fidamerica**. Santiago: Rimisp, 2004. Disponível em: <<http://www.ruralfinance.org/>>