

COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL — UMA OPÇÃO PARA DEMOCRATIZAR O FINANCIAMENTO RURAL¹

*Fábio Luiz Búrigo**

Apresentação

O crédito rural foi importante para alavancar a modernização da agricultura. Ele pode, agora, da mesma forma, ser responsável pela introdução de um novo modelo de desenvolvimento rural. A questão que conta neste momento é a de como organizar o crédito, e o micro-crédito, para que estes se tornem ferramentas apropriadas para a mudança ou, a de como construir (novos) programas de crédito, que não repitam os erros e os procedimentos socialmente pouco eficazes do período da modernização, e que atenda a população rural de forma mais justa e ambientalmente equilibrada.

* Fábio Luiz Búrigo é Engenheiro Agrônomo, mestrando do Curso de Pós-Graduação em Agroecossistemas (Centro de Ciências Agrárias — UFSC) e Coordenador do Programa de Crédito Cooperativo, do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo — Cepagro.

1. Trabalho apresentado no Seminário “A Agricultura Familiar como Base do Desenvolvimento Rural Sustentável” promovido pelo Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Embrapa e Rede Fida-Ciara. Evento realizado em Jaguariúna SP, de 15 a 18 de dezembro de 1997.

Apesar de não existirem muitos estudos sobre as implicações do uso do crédito rural como instrumento de desenvolvimento rural, uma reflexão mais geral sobre o tema demandaria um espaço muito grande, não sendo possível sua abordagem neste trabalho. Deste modo, pretende-se discutir aqui, principalmente, aspectos relativos à utilização do crédito na política agrícola brasileira, vinculado à (possível) presença das cooperativas de crédito rural (CREDIs), como agentes estratégicos de programas de apoio ao meio rural.

Na primeira parte do presente artigo são analisados aspectos relacionados ao emprego do crédito rural, a partir do estudo das resoluções e recomendações contidas no Manual do Crédito Rural (MCR), emitido pelo Banco Central do Brasil (BCB). O BCB é o órgão que regulamenta e fiscaliza todas as operações de crédito rural no país. As reflexões também estão baseadas na bibliografia disponível e em entrevistas com técnicos e funcionários que atuam, ou atuavam, no setor de crédito rural, tanto de instituições financeiras, quanto de órgãos de apoio técnico. Na segunda parte, destaca-se rapidamente o micro-crédito, por se tratar de um tema essencial quando se pensa em processos descentralizados de incentivo às camadas mais necessitadas da população. As reflexões em torno do emprego do crédito rural no Brasil e do crescente espaço que os programas de micro-crédito vem ganhando nas estratégias de agências de desenvolvimento, subsidiam a discussão posterior sobre o cooperativismo de crédito, aqui apresentado como uma opção concreta para a implementação de ações que levem ao desenvolvimento do meio rural.

Crédito rural — peça chave na política agrícola modernizante

O crédito rural, a pesquisa e a assistência técnica constituíram-se nos principais alicerces do processo de modernização da agricultura brasileira. Segundo Castro (1984), desde 1949 a política agrícola do país já reconhecia a importância do crédito como instrumento de fomento e transformação da agricultura e do meio rural. Em trabalhos como o relatório da COMIBEU², o Plano de Metas (1956 — 1960),

2. Este programa ressaltava a importância de se destinar recursos para os “small farmers”. Estes recursos deveriam ser subsidiados pelo Estado (pela sociedade), pois é

o Plano Trienal (1963 -1965), no Plano de Ação Econômica do Governo — PAEG (1964-1966), o crédito rural já era visto como peça chave nas políticas de desenvolvimento do país. O PAEG, por exemplo, previa como necessário entre outras medidas, a criação de uma “coordenação de crédito rural e de um fundo nacional de refinanciamento rural”, com apoio externo e interno.

Apesar das constantes recomendações inseridas nos estudos e planos de desenvolvimento do país, é somente a partir de 1967 que a proposta de empregar o crédito na agricultura se institucionaliza e ganha forte impulso. Neste ano, é constituído o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tornando o crédito rural um instrumento permanente, com papel estratégico dentro das políticas de promoção da agricultura brasileira.

É interessante observar que o SNCR foi concebido dentro de um contexto sócio político em que vigoravam as concepções de desenvolvimento do PED (Programa Estratégico de Desenvolvimento — 1968-1970). Este Programa, lançado pelo governo militar, previa “*a elevação da produção e da produtividade pela transformação da agricultura tradicional mediante mudança de métodos de produção e utilização mais intensa de insumos modernos (grifo meu)*”. Vive-se a época de fortes incentivos às transformações modernizantes, alicerçadas num governo autoritário e em fortes subsídios a determinados setores da economia (apoiada, sobretudo, por recursos externos). Como lembra Castro, com o PED estava em gestação “*uma verdadeira guinada da política agrícola brasileira, que daí em diante concentrar-se-ia definitivamente na chamada “política de modernização”, cuja preocupação com o desenvolvimento científico e tecnológico a partir do pacote de insumos industriais e máquinas já se podia antever*”.(Castro, 1984)

É importante ressaltar também que na época de constituição do SNCR, cabia à extensão rural oficial levar ao campo as propostas modernizantes, entre as quais, a partir daquele momento, se incorporava o crédito rural oficial. As instituições que atuavam na extensão e crédito rural neste período eram coordenadas pela ABCAR (Associação

deste grupo de produtores que se esperava que originasse um processo de crescimento da produção de alimentos. Ver as recomendações inseridas no relatório da Missão Abbink (Comissão Técnica Mista Brasil — Estados Unidos).

Brasileira de Crédito e Assistência Rural) e suas estruturas estaduais, como a ACARESC (Sta. Catarina) e ACARPA (Paraná), etc.. Especificamente para coordenar as ações do crédito foi criado a CONCRED (Comissão Nacional de Crédito Rural).

É curioso observar que apesar das medidas e ações da política agrícola brasileira apresentarem grandes alterações nestes últimos trinta anos, os objetivos do crédito rural, expressos pelo MCR, foram apenas parcialmente modificados ao longo desse tempo. Durante este período, suas orientações preservaram a essência e a própria linguagem empregada durante a vigência do modelo adotado nos anos 1970. Este aspecto pode ser observado na seção do MCR que define os objetivos do crédito rural: *a) Estimular aos investimentos rurais e à comercialização; b) Proporcionar o custeio e a comercialização dos produtos agropecuários; c) Fortalecer o setor rural, especialmente os pequenos e médios produtores; d) Incentivar os métodos racionais³ no sistema de produção para aumento da produtividade, do padrão de vida e a defesa do solo.*

Além disso, embora o MCR fale em fortalecimento dos pequenos e médios agricultores, o que se observou foi que o SNCR serviu essencialmente para dinamizar o padrão tecnológico modernizante da agricultura, sem apoiar outras formas de incentivo ao desenvolvimento do meio rural, além daquelas relacionadas estritamente à produção agrícola. Por exemplo, durante vários anos, os projetos de crédito rural que empregavam o uso de fertilizantes industriais recebiam um rebate de até 40%, como forma de estímulo à modernização tecnológica.

Depois de criado o SNCR em 1967, viveu-se o período de crescimento constante dos valores aplicados no crédito rural, atingindo o auge no final dos anos 1970, quando o Brasil chegou a destinar em torno de 30 bilhões de dólares à agricultura. Neste período, considerado como a fase áurea do crédito rural, a Política Agrícola brasileira foi conduzida de forma bastante planejada pelo governo federal, apresentando metas e objetivos claramente definidos. Os principais objetivos

3. Hoje em dia, poderia se questionar, por exemplo, o que o Banco Central quer dizer quando apregoa no MCR o incentivo a métodos “racionais”, pois a própria racionalidade está em jogo. Neste final de século, muitos autores argumentam que o mundo atravessa uma fase de questionamentos, sobre as implicações sociais, econômicas e ambientais causadas pela “racionalidade” do homem. Mas, no texto em questão, se supõe que para os seus mentores o termo signifique “métodos científicos”.

desta política, segundo Buainain (1997), eram “*promover a expansão da oferta agropecuária, a expansão e diversificação das exportações e assegurar a normalidade do abastecimento doméstico*”. O crédito rural, abundante e altamente subsidiado, foi empregado como um instrumento a favor da transformação estrutural da base técnica da agricultura. Os recursos empregados para os empréstimos no crédito rural eram oriundos de duas fontes básicas: o Tesouro Nacional e a exigibilidade bancária (oriunda dos depósitos à vista). O governo não manifestava grande preocupação quanto ao volume total empregado pois, segundo Buainain “*como os empréstimos eram feitos a taxas subsidiadas, o valor real dos recursos era rapidamente reduzido pelo efeito da inflação, sendo suplementados por recursos adicionais provenientes do orçamento monetário, em sua grande maioria emissão de moeda.* (Buainain 1997)”

O grande gerenciador dos programas oficiais da área agrícola era o Banco do Brasil, que possuía, inclusive, uma vinculação especial com o Tesouro Nacional, através de um conta especial chamada *conta movimento*, pela qual os recursos eram simplesmente debitados desta rubrica, na medida em que eram solicitados pelas agências bancárias. Este mecanismo foi abolido em 1985 e *significou uma válvula de descontrole monetário que tornava quase impossível a adoção de uma forte disciplina fiscal e monetária.* (Buainian, 1997)

No início da década de 1980, a política da *modernização compulsória* (Kageyama et. Allii 1990, citado Buainain 1997) entra em crise, alterando a forma como o governo atuava no setor. O crédito rural subsidiado perde espaço, passando a ganhar destaque medidas como a política de preços mínimos. As ações do governo passam a basear-se numa visão menos estratégica e mais de curto prazo, negociada de acordo com a realidade imediata da safra corrente das características conjunturais do mercado. Neste período, a política macroeconômica enfrenta uma profunda crise fiscal, agravada pelas condições externas, e o país experimenta um quadro recessivo. Os valores destinados ao crédito rural passam a ser declinantes, acompanhando a crise econômica. Nesse período a produção de grãos entra em ritmo de estagnação, o que levou a um quadro de redução da oferta de alimentos e a elevação relativa dos preços da cesta básica.

Esta tendência é parcialmente modificada em 1986/87, com o advento da Nova República e das medidas criadas pelo Plano Cruzado. Como afirmam os estudos sobre a época, o governo reativou muitos

dos instrumentos de política agrícola, fazendo com que o montante de recursos do crédito rural apresentasse uma fase de nova expansão. A decisão do governo de ampliar os recursos de crédito, aliada a outras medidas complementares de estímulo ao setor, e a defasagem dos valores dos financiamentos causados pela retomada da inflação, fizeram com que os produtores recuperassem, por algum tempo, a sua rentabilidade e o poder de rolagem das dívidas anteriores.

No ano de 1988, o governo muda substancialmente de rota, em função da crise inflacionária e da reforma (parcial) da estrutura administrativa e fiscal trazida com a promulgação da nova Constituição. O crédito rural passa a ser incorporado ao orçamento geral da Nação, fazendo com que a sua liberação necessitasse agora de negociações e acordos entre o Executivo e o Legislativo. O setor procura alternativas para o financiamento da agricultura, que tinha perdido suas fontes principais, como a conta movimento do Banco do Brasil e os depósitos à vista (que são drasticamente reduzidos com a elevação da inflação). Numa tentativa de atacar o problema de falta de verbas, em 1986 é lançado a Poupança Verde e, em 1988, os Fundos Constitucionais de Desenvolvimento Regional. Essas fontes, posteriormente, se mostraram incapazes de manter os mesmos níveis de recursos antes aplicados.

A partir do Plano Real, houve transformações significativas na política de financiamento da agricultura. Com a estabilidade monetária, que foi ancorada num programa de câmbio fixo e de taxas elevadas dos juros, o setor agrícola volta a dispor de recursos originários no setor financeiro. Mas, o descompasso entre os juros suportados pelos tomadores e os juros praticados pelo mercado, aliados ao desinteresse institucional dos bancos em lidar com o setor do crédito rural, acaba dificultando o acesso dos financiamentos à maioria dos agricultores, sobretudo os de origem familiar.

Este quadro se mantém, em linhas gerais, até 1997. Neste período de estabilidade outras fontes surgiram, porém sem grandes alterações na sua estrutura e na destinação final. Genericamente, estas fontes podem ser assim divididas: Exigibilidade Bancária (que voltou a crescer com a estabilidade monetária), Poupança Verde, Fundos Constitucionais, FAT, Commodities e Recursos Externos⁴.

4. Para compreender melhor o funcionamento e as características de cada uma dessas modalidades de financiamento, ver os estudos de Gasques, J. C e Villa Verde (1996), Cardoso (1997) e Buainain (1997).

Embora as opções de financiamento oriundas do setor financeiro tenham se ampliado, suas características limitam o acesso apenas aos agricultores mais capitalizados, como afirma Gasques e Villa Verde (1996): *As novas fontes de recursos, especialmente os títulos, estão voltadas basicamente para agricultura comercial, uma vez que envolvem recursos captados no mercado a custos elevados, além de essas operações exigirem grandes quantidades de produtos, excluindo, desta feita, as pequenas unidades de produção.*

Além da mudança em relação as fontes financiadoras da agricultura, os anos recentes demonstraram uma mudança do público que busca recursos do crédito rural. Esta alteração é relativa em termos práticos, pois, como se viu acima, os recursos oficiais continuaram escassos, pois apenas as fontes originárias dos bancos comerciais é que se diversificaram. Além disso, muitos agricultores mais capitalizados passaram a utilizar outros produtos financeiros para apoiar seus empreendimentos, que não são considerados como crédito rural. Portanto, as razões desta mudança do perfil dos emprestadores pode estar sendo causada menos por decisão deliberada do governo e mais por radicais transformações no sistema financeiro⁵.

Cabe ressaltar que, na esfera política, ganha espaço uma nova visão. Segundo ela, o governo federal deve destinar recursos de crédito exclusivamente aos setores mais empobrecidos do meio rural e historicamente marginalizados nas políticas públicas. Para alguns autores, inclusive, dentro do governo, *de um modo geral, há convicção de que os recursos com taxas subvencionadas devem ser orientados para a agricultura familiar (Cardoso 1997).*

Esta intenção do governo (ou de setores deste) se materializou na formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar — PRONAF. Este programa, criado em 1995, vem acompanhado de grande expectativa por vários segmentos e entidades de representação dos agricultores. Para setores do sindicalismo, inclusive, o PRONAF representa mais uma conquista dos trabalhadores rurais e uma resposta do governo aos “gritos do campo”.

5. É importante perceber como as próprias carteiras de crédito em geral vêm perdendo expressão junto aos bancos. Estas instituições, em função da globalização e do crescimento da chamada “economia virtual”, estão cada vez mais interessados em comercializar produtos financeiros sofisticados. Para compreender parte destas mudanças, ver Búrigo (1996).

O PRONAF busca oferecer crédito rural à agricultura familiar e promover o desenvolvimento dos municípios do país. Embora o PRONAF represente um avanço significativo em termos de concepção de desenvolvimento, que o está transformando no mais importante programa de apoio ao setor rural (especialmente do sul do país), sua implementação prática vem apresentando vícios e dificuldades operacionais semelhantes às existentes anteriormente. Segundo representantes do próprio governo, estes entraves são motivados, sobretudo, pela falta de preparo do aparelho estatal em lidar com programas de cunho social, especialmente àqueles voltado aos setores mais carentes do meio rural.

A democratização do crédito rural — mais recursos e novas condutas

Como foi assinalado, os financiamentos obtidos através do crédito rural são orientados por regras ditadas pelos órgãos oficiais e pelos procedimentos operacionais adotados pelos diversos atores envolvidos no processo. Apesar das mudanças recentes ocorridas no Sistema Financeiro, os empréstimo do crédito rural continuam sendo considerados extremamente regulamentados.

Ao se pensar em democratização do crédito, além da discussão sobre o volume de recursos destinado ao setor, deve-se considerar a alteração da conduta operacional utilizada para analisar os empréstimos rurais. Os agentes financeiros do crédito rural, especialmente os bancos⁶, devem seguir uma regra na qual as liberações dos empréstimos sejam aprovadas a partir de recomendações técnicas efetuados por órgãos de pesquisa agrícola e de extensão oficial da região. Apesar de excessiva burocratização e regulamentação ainda observada no setor do crédito rural, existem certos procedimentos práticos que não são previstos em regras formuladas pelo governo federal, em função das omissões da legislação ou pela impossibilidade de que todas as normas sejam previstas em anuais de recomendações. Percebe-se que programas federais, especialmente os de crédito, necessitam de ajustes baseados em

6. Somente a partir do final dos anos 1980 e na década de 1990, o crédito rural passa a ter como agente financeiro, além dos bancos as cooperativas de crédito e as seções de crédito das cooperativas de produção.

interpretações dos agentes financeiros responsáveis pela sua condução. Uma parcela destes “ajustes” ocorre na administração central das instituições financeiras, e a outra parte desta decisão fica a cargo de agências regionais e locais. Contudo, na maioria das vezes, estas normas e condutas operacionais são formuladas pelos agentes financeiros de acordo com seus próprios interesses comerciais, o que acaba direcionando a aplicação de recursos públicos para determinados setores e para determinadas atividades.

Como este procedimento fica sob controle dos bancos, dificilmente o agente financeiro concede recursos para iniciativas que não se enquadram em recomendações técnicas ligadas ao padrão tradicional. Os bancos liberam os recursos do crédito rural somente para os agricultores que optarem pelo plantio de determinadas culturas e pelo emprego de procedimentos técnicos definidos nestas recomendações⁷. Estas orientações são (re) definidas periodicamente em “reuniões técnicas” que definem os patamares de financiamento. Estes índices de cultura para cultura devem expressar os valores necessários para o agricultor executar tarefas ligadas à produção, tais como: preparo do solo, compra de sementes, realização de tratamentos culturais necessários etc⁸. A questão é saber até que ponto estas reuniões representam os interesses sociais e as potencialidades agronômicas de determinada região, pois as entidades que dela participam são aquelas tradicionalmente ligadas aos órgãos oficiais (pesquisa e extensão rural) e, raramente, instituições privadas já consolidadas (cooperativas, escritórios de planejamento, ongs etc).

Como foi frisado acima, o crédito continua sendo disponibilizado, principalmente, àquela parcela dos agricultores que segue o padrão

7. Em contatos com antigos funcionários do Banco do Brasil, que atuaram em agências do sul de Santa Catarina, foi relatado que, durante certo período, os recursos de custeio não estavam disponíveis para a cultura do milho, que era muito comum na região como produto de subsistência, mas que não tinha bom valor comercial. Deste modo, aos poucos, os agricultores foram abandonando o seu plantio, em detrimento de outras culturas como o feijão, que possuía bom preço de comercialização e posteriormente do arroz irrigado, que possuía maior valor para as agroindústrias da região. Este fato reduziu a produção global do milho, que passou a ser importado de outras regiões, prejudicando a manutenção das famílias.

8. Estes procedimentos eram padronizados pelo governo, através de um índice chamado de Valor Básico de Custeio (VBC). Contudo, esta padronização foi recentemente extinta pelo governo

moderno e que pode ser caracterizada como a de produtores mais consolidados. No sul do Brasil, grande parte do crédito disponível é negociado diretamente pelos bancos com as grandes empresas integradoras, que o emprega para o financiamento de instalações e manutenção de atividades junto às unidades familiares. Estas modalidades de financiamentos apresentam vantagens que os tornam preferenciais aos bancos. Esta preferência se dá em razão das seguintes vantagens: a rotinização (padronização) do projeto técnico (que reduz os custos administrativos da contratação e da fiscalização), as garantias que as empresas oferecem como avalizadoras dos contratos entre os produtores e os bancos e o interesse dos bancos na reciprocidade das empresas integradoras, normalmente por estas serem (grandes) clientes preferenciais.

Deste modo, o que se propõe é a criação de um novo fórum para a discussão do crédito rural. Este espaço pode ser de nível local ou regional, com apoio e assessoria de entidades nacionais e estaduais. Nestes espaços, em que estariam representados os diferentes atores ligados ao meio rural, poderia-se avaliar de forma mais transparente e participativa a “vocalização regional”, debater as diferentes opiniões em torno do emprego dos recursos do crédito oficial, definir em conjunto com as instituições financeiras e órgãos de assistência técnica, os procedimentos operacionais para a próxima safra, incentivar iniciativas pioneiras (através de recursos destinados para este fim) etc.

Não obstante, os problemas operacionais acima destacados, o crédito rural é visto como um recurso de difícil acesso à maioria da população, em razão dos valores mínimos exigido para se contratar os financiamentos. Mesmo o PRONAF, que limita o teto dos financiamentos a valores relativamente baixos, vem enfrentando o problema de concentração de crédito. Em função desta constatação, estão surgindo programas especialmente voltados a pequenos tomadores de crédito. Os programas de micro-crédito procuram diluir os recursos emprestados e desta maneira beneficiar uma camada mais ampla da população.

Micro-crédito — uma forma de popularizar os recursos

Em diversos países, o micro-crédito vem se constituindo num instrumento importante de desenvolvimento. Pode-se citar dezenas de experiências que estão se tornando referências mundiais, a partir de

programas de incentivo creditício às populações locais. Atravessa-se um período em que, tanto instituições financeiras de grande porte, como Banco Mundial (BIRD), Banco Inter Americano de Desenvolvimento (IDB), Banco Nacional de desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), quanto órgãos locais como bancos comerciais, prefeituras, cooperativas, ongs, estão formulando programas especiais de financiamento, voltados às camadas mais pobres da população. Estes programas crescem sobre a idéia de que “pobre também pode ter crédito”, ou, até mesmo, sob o argumento que “emprestar para pobre pode também ser um bom negócio”. Em certas regiões, já se pode observar, inclusive, uma “concorrência” por esse segmento, que anteriormente era atingido exclusivamente por programas de caráter beneficente.

As experiências com micro-crédito não são recentes, embora tenham ganhado destaque a partir da experiência do Grameen Bank de Bangladesh e da grande conferência *The Microcredit Summit*, ocorrida em Washington, em fevereiro de 1997. Esta reunião, promovida pela ONU, pelo BIRD e por outras instituições multilaterais, da qual participaram mais de 2.000 representantes de todos continentes, discutiu o papel do micro-crédito como peça central na erradicação da pobreza mundial. Em seu preâmbulo, o documento preparatório da Conferência destacava: *Our purpose as an assembly is to launch a global movement to reach 100 million of the world's poorest families, especially the women of those families, with credit for self employment by the year 2005... (The Microcredit Summit, 1996)*⁹.

Apesar deste destaque atual, durante os anos 1980, já existiam programas de micro-crédito em várias partes do mundo. No Brasil, estas iniciativas eram conduzidas especialmente por entidades vinculadas aos movimentos sociais, tendo apoio de agências internacionais de cooperação. Grande parte destas iniciativas naufragaram por razões diferentes.

Por certo tempo, o fraco desempenho dos programas de micro-crédito e a inexistência de programas governamentais de apoio aos pequenos agricultores, levaram a avaliações equivocadas sobre o empre-

9. “Nossa proposta para a Assembléia é lançar um movimento global para atingir, através do crédito, 100 milhões de famílias pobres do mundo, especialmente as mulheres dessas famílias, garantindo seu emprego, pelo ano 2005...(A Conferência do Microcrédito)”. (tradução livre do autor)

go do crédito, sob o ponto de vista do desenvolvimento rural. Muitas organizações passaram a dar importância secundária e, até mesmo, a desconsiderar o papel estratégico do crédito. Somente após a estabilização da moeda é que esta postura se alterou significativamente, fazendo com que a luta pelo acesso a recursos de micro-crédito e crédito rural em geral, voltasse a estar presente nas pautas de reivindicações das organizações dos agricultores.

Pode-se dizer que parte dessa mudança de postura passou pela própria discussão ocorrida entre os agricultores (e suas entidades) sobre a necessidade de se propor um novo modelo de desenvolvimento rural.

Apesar do crédito voltar a adquirir certa importância nas lutas das entidades dos agricultores, este processo não conseguiu, contudo, estabelecer uma nova cultura no país que leve a criação de mecanismos que democratizem e facilitem a operacionalização e a gestão destes recursos. Contudo, algumas experiências neste sentido, começam a ganhar expressão. Este é o caso das cooperativas de crédito rural (CREDIs) constituídas por agricultores familiares.

Cooperativas de crédito rural — agentes de desenvolvimento ou bancos comerciais de pequeno porte?

No Brasil, as cooperativas de crédito (re) nasceram nos anos 1980, principalmente pela via das cooperativas de produção existentes. No início dos 1990, um nova concepção em torno do cooperativismo de crédito rural surge em alguns estados. Em Santa Catarina, a partir do trabalho desenvolvido pelo CEPAGRO (Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo), este modelo diferente de cooperativismo de crédito começa a ganhar força¹⁰. A criação das cooperativas de crédito rurais “alternativas” procura não repetir o modelo observado no cooperativismo de produção tradicional. Essa nova cooperativa se constitui de forma diferente, mais vinculada com sua base social. Isto é, ela investe nas pessoas da sua comunidade, buscando agregar e aplicar a

10. Em Santa Catarina, após alguns anos de trabalho do Cepagro e de seus parceiros, foram constituídas oito cooperativas de crédito rural. Estas credis estão atuando em diversas regiões, procurando desenvolver ações a partir das experiências e da visão aqui destacadas. Ou seja, procurando tornar-se um instrumento financeiro voltado ao desenvolvimento local e investindo em programas de micro-crédito.

renda gerada localmente, além de estar preocupada em buscar alternativas de desenvolvimento para sua região.

No Brasil, as cooperativas de crédito rural são regulamentadas por dois conjuntos de leis. Enquanto *cooperativa*, ela é uma sociedade de pessoas normatizada pela Lei Cooperativista de 1971 e pelo seu estatuto social. Nesse aspecto, ela é uma cooperativa como as demais. Além disso, as CREDIs são também *instituições ou empresas financeiras*, regulamentadas pelo Banco Central, com respaldo legal para efetuar operações ativas e passivas com seus associados, tendo a sua contabilidade e os seus balanços controlados pelo Sistema Financeiro Nacional.

Quanto à importância e à capilaridade das cooperativas de crédito, deve-se lembrar que em muitas localidades pequenas dos países europeus as CREDIs — ou seus postos — são o maior (ou o único) agente financeiro. Já no Brasil, até recentemente, o cooperativismo de crédito estava relegado ao segundo plano, e o financiamento rural visto como atribuição de bancos comerciais ou de cooperativas de produção.

Mas quais são as características das CREDIs que as colocam neste papel estratégico em relação ao desenvolvimento? Para compreender o funcionamento e as características das cooperativas de crédito, é importante reter que estas possuem semelhanças e diferenças em relação aos bancos, principalmente nos seguintes aspectos:

A CREDI, por lei, precisa aplicar 60% dos seus recursos no meio rural. Um banco comercial tem a obrigação de aplicar apenas 25% dos seus depósitos à vista, através da exigibilidade bancária. Por isso, muitas vezes, os bancos preferem transferir grande parte de seus recursos ao meio urbano e industrial, porque neste setor ele encontra taxas de lucro mais atraentes;

Um banco normalmente, é dirigido pelos proprietários ou pelo governo. No caso de uma cooperativa de crédito, ela é dirigida pelos próprios associados;

As cooperativas, assim como os bancos, detêm atribuições e regalias legais para participar de programas oficiais de crédito, embora, na prática, as CREDI ainda encontrem algumas dificuldades para operacionalizar este direito.

Os bancos, normalmente, preferem aplicar seus recursos em poucos projetos com escala maior, reduzindo o custo administrativo. A

CREDI já nasce com uma vocação diferente, pois vai se preocupar em financiar os associados, discutindo com o tomador de crédito, sempre que necessário, a oportunidade do empréstimo e a sua capacidade de pagamento;

Para ser viável financeiramente, uma CREDI também precisa cobrar juros e taxas nos empréstimos e serviços. Estas cobranças, embora menores do que as dos bancos, funcionam de acordo com as regras de mercado e regulamentos oficiais. Entretanto, na medida em que a cooperativa vai construindo o seu capital social, ela adquire capacidade de aplicar estes recursos, com taxas negociadas na esfera local. Portanto, a existência de capital social significativo numa CREDI é uma questão estratégica para a sua sobrevivência e autonomia;

Muito embora a geração de lucro não seja seu objetivo, as sobras ou lucros que uma CREDI obtém no final do exercício são redistribuídos ou reinvestidos na própria entidade. Nesse aspecto, as CREDIs são muito diferentes dos bancos, nos quais boa parte dos lucros vão para seus proprietários. Os bancos privados não têm o compromisso de aplicar seu dividendos numa base social preexistente, como é o caso das CREDIs;

O custo operacional da cooperativa de crédito é menor, porque esta possui uma estrutura mais enxuta que a de um banco;

Uma cooperativa de crédito rural possui uma estrutura simples, na qual os associados e as pessoas da comunidade podem apresentar suas dúvidas e obter informações de seu interesse. Os problemas de relacionamento com o homem do campo são observados quase em todas as agências bancárias do interior do país.

A cooperativa de crédito oferece serviços financeiros suficientes às necessidades da maioria das pessoas do meio rural. Na CREDI, os associados podem depositar a sua poupança, dispor de talão de cheques, fazer pequenos empréstimos, solicitar que a cooperativa realize cobranças, efetuar seguros, pagar contas de água, luz, telefone etc.

Os aspectos acima apontam para um quadro de possibilidades favoráveis para a democratização do crédito rural no país, como também de um poderoso instrumento de desenvolvimento descentralizado. Ao recolher a poupança local e ali aplicá-la, a CREDI transforma-se num banco de desenvolvimento municipal, figura quase inexistente na atualidade dentro no Sistema Financeiro Nacional. Contudo, para avançar neste sentido, é fundamental superar algumas barreiras legais e solidi-

ficar a compreensão sobre o papel estratégico das CREDIS junto aos próprios beneficiários e às suas comunidades.

CREDIs como agente de desenvolvimento

Quais são os grandes desafios a serem enfrentados por uma cooperativa de crédito rural num processo de desenvolvimento rural? Além dos aspectos já destacados acima, pode-se frisar:

- 1) A CREDI deve estar ciente de seu papel estratégico, apresentando-se como um agente interessado em apoiar o desenvolvimento local. Para isso, além da tomada de decisão e de possíveis ações que estão ao seu alcance direto, torna-se necessário sobrepor algumas barreiras legais. Além das pessoas físicas e jurídicas ligadas ao meio rural, somente podem associar-se às CREDIs as pessoas jurídicas sem fins lucrativos. O que se observa em muitos municípios, no entanto, é que pequenos comerciantes, prestadores de serviços e outros que também exercem atividades em torno da agricultura buscam a elas se associar. É importante para as CREDIs a ampliação do quadro de associados, incorporando todos os segmentos que fazem parte da comunidade e que atuam dentro da mesma base econômica.
- 2) É necessário avançar também na regulamentação, que permita às CREDIs efetuar a gestão e a administração de fundos públicos locais. Neste sentido, já existem experiências concretas de CREDIs que estão gerindo os recursos dos Fundos Municipais de Desenvolvimento, embora não exista suporte claramente definido neste sentido. Para muitos autores, a melhor estratégia é o desenvolvimento de experiências reais, que crie a figura do fato consumado e uma jurisprudência que leve à alteração da legislação.
- 3) Assim como em outros países, que impulsionam o seu desenvolvimento a partir dos seus recursos próprios, as cooperativas de crédito devem buscar recursos locais e aplicá-los em bons projetos. Por outro lado, a cooperativa deve incentivar uma nova compreensão em torno do uso dos recursos públicos, como instrumento de desenvolvimento. O crédito rural deve deixar de ser aplicado de forma paternalista ou desviado para outras finalidades¹¹.

11. Ficaram famosos no Brasil na década de 1970 e 1980 inúmeros casos de desvios de recursos do crédito rural.

- 4) A cooperativa deve estar preocupada em capacitar e informar os seus associados, tornando-se uma fonte confiável de comunicação, disponibilizando aos associados dados sobre as medidas de política agrícola, sobre o mercado de produtos agrícolas, sobre o mercado financeiro etc.
- 5) Sem abrir mão da eficiência no uso do crédito, a CREDI deve colocar a sua gestão sob a responsabilidade dos próprios beneficiários. A experiência das CREDIs de Santa Catarina já demonstrou resultados neste sentido; seja através de agricultores que assumem funções de gerência, seja através da consolidação dos comitês de crédito.
- 6) Uma cooperativa de crédito rural, além de recolher a poupança local, deve buscar fontes externas em recursos. Como foi visto acima, existem instituições interessadas em investir em iniciativas de micro-crédito, que levem a promoção do desenvolvimento. Contudo, como estas instituições não possuem “agentes locais” para fazer o trabalho de “intermediação”, muito destes recursos acabam não sendo disponibilizados. Um exemplo desta possibilidade é o Fundo Rotativo Novas Fronteiras, em que as CREDIs, assessoradas pelo Cepagro e ongs parceiras, vêm aplicando recursos obtidos junto ao PNFC — Programa Novas Fronteiras para a Co-operação e o Desenvolvimento Sustentável. Este fundo vem apoiando projetos pioneiros, como por exemplo, as iniciativas em turismo rural em pequena propriedade.

Conclusão

O que se buscou inicialmente no presente trabalho foi identificar alguns aspectos que nortearam a condução e implementação de políticas de crédito, principalmente a partir da existência do SNCR. Este retrospecto auxilia na melhor compreensão sobre a importância desse instrumento de política agrícola no processo de modernização da agricultura brasileira.

Percebe-se que é preciso romper com a lógica dominante em relação ao uso dos recursos oficiais. Além de se dispor de mais recursos para alavancar o processo de desenvolvimento, é fundamental rever o mecanismos de gerenciamento e controle. O crédito rural necessita ser socialmente administrado e fiscalizado para tornar-se eficaz.

Outra porta que se abre são os programas de micro-crédito, desenvolvidos em diversas regiões do país por ongs especializadas, por bancos

e por prefeituras (através da implantação de “bancos do povo”). Além disso, quando se pensa em desenvolvimento rural, os exemplos das CREDIs alternativas podem representar pistas interessantes, pois como frisa Pretty (1995) “*These local institutions are a critical part of any effort for sustainable and self-reliant agriculture*”¹² .

Enfim, o crédito, instrumento que tanto colaborou na implantação da modernização conservadora, pode ser utilizado como uma ferramenta voltada à promoção de políticas de desenvolvimento rural.

Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo, Hucitec/Anpocs/Ed. Unicamp, 1992.
- BENETTI, M. D. *Sistemas de crédito rural e o financiamento da agricultura na década de 90*. Brasília, IPEA, 1994.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. *Pronaf — Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. Brasília, junho, 1996.
- BUAINAIN, A. M. *Trajetória Recente da Política Agrícola Brasileira*. (mimeo). 75p. Campinas, 1997.
- BÚRIGO, F. L. *O Sistema Financeiro no Capitalismo Contemporâneo*. Florianópolis, Cepagro, 1996.
- CARDOSO, J. L.. *Política de Crédito Rural: Retrospectivas e Tendências de um Novo Padrão de Financiamento*. Anais do XXXV Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural — Brasília — DF , Sober 1997.
- CASTRO, A. C. *Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento*. In Cadernos de Difusão de Tecnologia. 1 (3), set-dez 1984.
- CAZELLA, A. A. & BÚRIGO F. L. *Crédito Rural Cooperativo: Perspectivas e Desafios. Coletânea dos Trabalhos Apresentados no Seminário*. Florianópolis, Cepagro, Sicredi-SC, CCA/Ufsc, 1996.
- DELGADO, G. da C. *Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação e perspectivas*. Reforma Agrária. V.24 n.3, set-dez 1994. pp. 5-35.
- FAO/INCRA. *Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável*. Brasília, novembro 1994. (Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA036).

12. “As instituições locais são uma parte crítica de qualquer esforço para a sustentabilidade e auto suficiência da agricultura” (tradução livre do autor).

- GASQUES, J. G., VILLA VERDE, C. M. *Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural*. Textos para Discussão. Brasília, n. 392, dezembro de 1996.
- GONÇALVES, R. “Globalização financeira, Liberação cambial e vulnerabilidade externa da economia brasileira”. In: BAUMANN (org) *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro, Campos/Soect, 1996.
- JEAN, B. “A forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna”. *Cadernos de Sociologia*. V6, 1994. pp. 51-75. (Publicação do PPGSociologia /UFRGS)
- KURTZMAN, J. *A Morte do Dinheiro*. São Paulo, Atlas, 1994.
- MICROCREDIT SUMMIT. *Draft Declaration*. (mimeog.), 1996.
- PRETTY, J. N. *Regenerating agriculture*. London, Earthscan, 1995.
- TURNES, V. A. *Diretrizes para Elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local*. Cocal do Sul — SC. Florianópolis, UFSC. 1996. Dissertação de Mestrado.