

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA**

**FINANÇAS, COMUNIDADES E INOVAÇÕES:
ORGANIZAÇÕES FINANCEIRAS DA
AGRICULTURA FAMILIAR — O SISTEMA CRESOL
(1995 – 2003)**

Mônica Schröder

**Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de
Economia da UNICAMP para a obtenção do título de
Doutor em Ciências Econômicas — área de
concentração Política Econômica, sob a orientação da
Profa. Dra. Ângela Antonia Kageyama.**

Campinas, 2005

UNIVERSIDADE EG
Nº CHAMADA UNICAMP
V UNICAMP EX Sch75f
TOMBO BCI 20472
PROC 16.123.06
C D 2
PREÇO \$ 11,00
DATA 24/10/06

BIB ID: 388996

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca
do Instituto de Economia/UNICAMP**

Schoroder, Monica.
Sch75f Finanças, comunidades e inovações : organizações financeiras da agricultura familiar : o Sistema Cresol (1995-2003) / Monica Schoroder. – Campinas, SP : [s.n.], 2005.
Orientador : Angela Antonia Kageyama.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.
1. Agricultura familiar. 2. Cooperativas de credito. 3. Finanças. 4. Instituições financeiras. I. Kageyama, Angela Antonia. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
06-054-BIE

Título em Inglês: Finance, communities and innovations : financial organizations of the family farmer : the Cresol System (1995-2003)

Keywords : Family farmer, Credit cooperatives, Finance, Financial institutions

Área de concentração : Política Econômica

Titulação : Doutor em Ciências Econômicas

Banca examinadora : Profa. Dra. Angela Antonia Kageyama

Prof. Dr. Ary Cesar Minella

Prof. Dr. Ricardo Abramovay

Profa. Dra. Maria Carolina de Azevedo Ferreira de Souza

Profa. Dra. Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco

Data da defesa: 29-07-2005

Programa de Pós-Graduação: Economia

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), pelo apoio inestimável para a realização desta tese de doutorado.

A Ângela Kageyama, pela objetividade e firmeza da orientação, mas, também, pela autonomia que me permitiu aprender como pesquisadora.

A Antônio Márcio Buainain, pela valiosa interlocução para a definição dos objetivos desta tese e pelo estímulo para a leitura dos autores da Nova Economia Institucional.

Aos dirigentes, assessores, técnicos e funcionários do Sistema Cresol, especialmente a Vanderlei, Luiz Possamai, José Carlos, Vandrez, Christophe, Arni, Adriano, Sady, Alvori, Jânio, Iraci, Lúcia, Jardel, Mano, Rosalino, Pablo, Carla e Gil, pelo tempo que dedicaram as minhas questões, dúvidas e solicitações, pela generosidade com que me falaram do seu trabalho técnico e político no Sistema Cresol e pelas valiosas observações que fizeram sobre a trajetória desse Sistema. A Carla, Gil e familiares, um agradecimento especial pela amizade com que me receberam em suas casas.

Aos diretores da Assesoar, os senhores Daniel Meurer, Avelino Calegari e Gelsi Dutra.

Aos agricultores, às agentes de saúde e aos agentes comunitários das comunidades rurais de Francisco Beltrão, no Paraná.

Aos professores do Instituto de Economia, especialmente a Sérgio Prado, Ricardo Carneiro, Walter Belik, Wilson Cano, Maria Carolina de Azevedo Ferreira de Souza, José Graziano da Silva, Carlos Antônio Brandão, José Maria da Silveira e Bastiaan Reydon.

Aos funcionários do Instituto de Economia, especialmente a Cida, Alberto, Eliana, Lurdes, Almira e Dora.

Aos integrantes do grupo de estudos coordenado pelo professor Ricardo Abramovay, na FEA/USP, especialmente a Ricardo, Reginaldo e Rodrigo, pela leitura atenta que fizeram da minha tese em um momento importante para seu encaminhamento. A Ricardo e a Reginaldo, agradeço ainda a oportunidade da convivência profissional e amigável.

A Ralph Panzutti, pelos valiosos comentários a respeito das especificidades de um empreendimento cooperativo.

A Fábio Búrigo, pelas reflexões sobre o cooperativismo de crédito da agricultura familiar e pela colaboração em sua construção.

Aos professores Wilson Schmidt, Ademir Cazella e Ary Minella, da UFSC, pelas observações argutas

sobre o projeto de tese.

A Darlene, Vanessa, Yumi, Helena Ito, Jadson, Antônio Carlos Galvão, Maria Abadia, Araken, Hipólita, Cecília Sodré, Pedro Gama, Cláudio e Susana, Soraia e Carlos, Otávio e Maya, Socorro, Tânia, Glenda e Pedro, amigos que fiz em sala de aula e com os quais muito estimei, e estimo, conviver, mesmo que agora estejamos, em alguns casos, em pontos geográficos tão diferentes e distantes.

A Fred, Cecília, Flávia e Sofia, família querida que muito me apoiou em momentos fundamentais de transição.

A Flávia, Ionara, Isabella e Sueli, pela amizade e companheirismo. Com frequência, nem foi preciso falar a respeito do tema que determinou o ritmo de nossas vidas por um tempo razoável (as respectivas teses e projetos), bastava o nosso encontro para que tudo fosse suavizado.

A Cristalina, pelo auxílio luxuoso da amizade duradoura.

A minha tia, Vava, pelo apoio incondicional e amoroso de todas as horas.

A minha mãe, Luiza, pela singeleza da presença, me revelando, sempre de forma delicada, a complexidade do gesto...

A meu pai, Osmar, pela confiança entusiasmada nas minhas decisões e, ao mesmo tempo, pela acuidade amorosa na análise das minhas condições objetivas de sustentá-las, desde os tempos da graduação, em Curitiba. A Sônia, pela generosidade do seu afeto e pela afetividade do seu apoio, a mim e a meu pai.

A Humberto, por seu amor.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	VII
LISTA DE QUADROS.....	IX
LISTA DE MAPAS	XI
RESUMO.....	XIII
ABSTRACT.....	XV
INTRODUÇÃO	1
PARTE I — O PONTO DE PARTIDA: O PROBLEMA E SEU CONTEXTO.....	17
1 ESTADO E FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL.....	17
1.1 CRÉDITO RURAL OFICIAL NO PERÍODO 1960/80: CRIAÇÃO E MUDANÇAS.....	18
1.2 O PERÍODO RECENTE: UMA ANÁLISE DAS FONTES DO CRÉDITO RURAL	25
1.3 AGRICULTURA FAMILIAR E FINANCIAMENTO RURAL: DA CATEGORIA DE PEQUENOS PRODUTORES NO CRÉDITO RURAL A PROTAGONISTA DA POLÍTICA PÚBLICA.....	31
1.3.1 <i>A criação e o funcionamento do Pronaf</i>	<i>35</i>
2 DEMANDAS FINANCEIRAS DOS POBRES, MICROFINANÇAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS INOVADORES	43
2.1 CARACTERÍSTICAS DA INTERMEDIÇÃO BANCÁRIA E FORMAS DO ACESSO DOS POBRES AOS SERVIÇOS E PRODUTOS FINANCEIROS	43
2.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E FATORES DAS INOVAÇÕES PARA O ACESSO DOS POBRES AO SISTEMA FINANCEIRO.....	56
2.3 NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A OFERTA DE SERVIÇOS FINANCEIROS: RELATOS DE EXPERIÊNCIAS DE MICROFINANÇAS RURAIS	65
2.3.1 <i>O Grameen Bank, em Bangladesh</i>	<i>67</i>
2.3.2 <i>As Tandas, na África.....</i>	<i>70</i>
2.3.3 <i>As Caixas populares de poupança e crédito, no México.....</i>	<i>71</i>
2.3.4 <i>As Cooperativas de crédito rural da ASCOOP, no Semi-árido baiano, Brasil.....</i>	<i>74</i>
3 O COOPERATIVISMO DE CRÉDITO ENTRE OS AGRICULTORES FAMILIARES.....	77
3.1 ELEMENTOS CENTRAIS DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO.....	77
3.2 A CONSTITUIÇÃO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO DA AGRICULTURA FAMILIAR, NO SUL DO BRASIL....	89
PARTE II — SISTEMA CRESOL: AGRICULTORES FAMILIARES E SERVIÇOS FINANCEIROS.....	113
4 TRAJETÓRIA E DINÂMICA DO SISTEMA CRESOL	113
4.1 ÁREA DE ABRANGÊNCIA DAS COOPERATIVAS DO SISTEMA CRESOL	117
4.2 CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA CRESOL.....	125
4.3 INSTRUMENTOS DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA CRESOL.....	151
4.3.1 <i>Instâncias de Decisão: espaços de reflexão e inovação organizacional.....</i>	<i>156</i>
4.3.2 <i>Fatores Não-Econômicos da Sustentabilidade</i>	<i>164</i>
4.3.3 <i>Agentes Comunitários: um elo entre cooperativa e comunidade</i>	<i>169</i>
4.4 FINANÇAS DE PROXIMIDADE E COOPERATIVAS DO SISTEMA CRESOL: ELEMENTOS DE UM ARRANJO INSTITUCIONAL INOVADOR.....	174
CONCLUSÕES	181
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	193
APÊNDICE	211

LI STA DE TABELAS

TABELA 1	VALORES TOTAIS DOS FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS ANUALMENTE A PRODUTORES E COOPERATIVAS, BRASIL – 1969-2001	22
TABELA 2	VALORES TOTAIS DOS FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS ANUALMENTE A PRODUTORES E COOPERATIVAS, SEGUNDO TIPOS DE FONTES DE RECURSOS, BRASIL – 1990-2001	27
TABELA 3	PARTICIPAÇÃO DO NÚMERO DE CONTRATOS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO E DO VALOR FINANCIADO POR FINALIDADE, SEGUNDO FONTES DE RECURSOS DO PRONAF, BRASIL – 1996-2001	41
TABELA 4	NÚMERO DE CONTRATOS, VALORES TOTAIS FINANCIADOS E VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO DO PRONAF, BRASIL – 1996-2001	42
TABELA 5	NÚMERO DE COOPERATIVAS POR TIPOS, BRASIL, 1996 E 2000	91
TABELA 6	NÚMERO DE MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO TOTAL DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO SISTEMA CRESOL, DO ESTADO E REGIÃO, SEGUNDO ESTADOS E REGIÃO SUL, 2003	118
TABELA 7	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO SISTEMA CRESOL, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS POR TAMANHO E ESTADOS DA REGIÃO SUL, 2003	119
TABELA 8	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO SISTEMA CRESOL, POPULAÇÃO TOTAL E RURAL E DENSIDADE DEMOGRÁFICA, SEGUNDO MUNICÍPIOS DE ATÉ 20 MIL HABITANTES E PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E ESTADOS DA REGIÃO SUL, 2003	121
TABELA 9	NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO SISTEMA CRESOL, MÉDIA DE ASSOCIADOS POR MUNICÍPIO, POPULAÇÃO TOTAL E RURAL MÉDIA DOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS, PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO ATENDIDA POR COOPERATIVA, SEGUNDO ESTADOS E REGIÃO SUL, 2003	124
TABELA 10	NÚMERO DE COOPERATIVAS, ASSOCIADOS E MUNICÍPIOS DO SISTEMA CRESOL, MÉDIA DE ASSOCIADOS E DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR COOPERATIVA, SEGUNDO ESTADOS E REGIÃO SUL, 2003	127

LI STA DE QUADROS

QUADRO 1	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO E BANCOS COMERCIAIS	85
QUADRO 2	RESUMO DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO RURAL	109
QUADRO 3	COMPARATIVO DOS PRINCIPAIS INDICADORES FINANCEIROS E OPERACIONAIS DO SISTEMA CRESOL – 1996/2003	150

LI STA DE MAPAS

MAPA 1	ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO SISTEMA CRESOL, SEGUNDO BASES DE SERVIÇOS, 2003	213
MAPA 2	MUNICÍPIOS DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO SISTEMA CRESOL, SEGUNDO A POPULAÇÃO TOTAL, 2000	215

RESUMO

Governos, agências de cooperação internacional, organizações não-governamentais, associações, cooperativas e instituições financeiras vêm reconhecendo, especialmente a partir dos anos 1990, a importância do microcrédito e das microfinanças para atender as demandas financeiras das populações mais pobres, que não têm acesso ao sistema financeiro ou acessam-no com dificuldades. São novas modalidades de operacionalização dos produtos financeiros, que facilitam o acesso a contas corrente e de poupança, seguros e créditos de pequeno montante e que utilizam a maior proximidade social com a clientela para avaliar o risco e as garantias do crédito concedido. Organizações financeiras adaptadas vêm atendendo também as demandas financeiras dos agricultores familiares, em diversos países. No Brasil, o Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária – o Sistema Cresol, na região Sul, formado por pequenas cooperativas, atende exclusivamente esse público. Constituído no biênio 1995/1996, o Cresol apresenta importantes resultados: tem ampliado e universalizado o atendimento financeiro, reduzido os custos de transação dos financiamentos, consolidado laços com o espaço local e com os agentes que nele atuam e assegurado sua sustentabilidade institucional e financeira. Para responder por que as organizações financeiras da agricultura familiar, como o Sistema Cresol, conseguem ampliar o acesso desses agricultores aos benefícios da política de financiamento rural e ao sistema financeiro, alcançando segmentos sociais que, tradicionalmente, o sistema bancário não prioriza ou tem dificuldades para atender, elaborou-se esta tese. Sua hipótese é que as organizações financeiras da agricultura familiar produzem, em relação às práticas tradicionais do sistema bancário, inovações em diferentes dimensões para a oferta de crédito e de outros serviços financeiros; a capacidade de inovar é função dos elementos do arranjo institucional em que a atuação das organizações está fundamentada. O objetivo é analisar os elementos do arranjo institucional que sustenta o Sistema Cresol, os atributos que tornam tal arranjo inovador, conferindo-lhe eficiência na coordenação de determinada transação, e o papel das inovações para a própria permanência da organização financeira. A análise se fundamenta, desse modo, nos fatores econômicos e não-econômicos da trajetória e dinâmica do Sistema Cresol. Conclui-se que a flexibilidade que as cooperativas têm para se adequarem à realidade das comunidades em que atuam, que facilita a assimilação ao arranjo institucional da complexa trama social local, e os instrumentos de gestão contábil-financeira e de controle social, que facilitam o processo de aprendizagem acerca da organização, são os elementos que diferenciam o arranjo institucional do Sistema Cresol, favorecem as inovações e atribuem maior consistência às variáveis econômico-financeiras. A identidade institucional baseia-se, portanto, em vínculos concretos entre duas realidades, a das organizações financeiras e a dos agricultores familiares, havendo, por isso, uma proximidade social entre a atuação das cooperativas e as demandas financeiras dos agricultores e, também, a adequação dessas demandas à racionalidade econômica que caracteriza o empreendimento cooperativo.

Palavras-chave: Agricultura familiar; Cooperativismo de crédito; Microfinanças; Instituições.

ABSTRACT

Governments, international cooperation agencies, no-government organizations (NGO's), associations, cooperatives and financial institutions are recognizing, especially from the 1990's, the importance of the microcredit and of the microfinance among the poorest populations that either don't have access to financial system or have difficulties in doing it. There are new services modalities of the financial products in that the proximity with the clientele is important to evaluate the risk and the guaranteed of credit and facilitate the access of the checking account, saving, safe and small credit. In several countries financial organizations are also assisting the family farmers' financial demands. In Brazil, the System of Rural Credit Cooperatives with Solidary Interaction - the Cresol System, in Southern area, was created to serving family farmers organized in small cooperatives. Created in 1995/1996 biennium, Cresol System has presents remarkable results: it has been enlarging and universalized the financial service; reduced the financings transaction costs; consolidated the links between the local space and agents; and strengthen the institutional and financial sustainability. In order to contribute to the understanding of this issue, this thesis set out to answers why the family farms financial organizations, as the Cresol System, gets to enlarge the access of farmers to the benefits of the rural financing where traditionally the bank system doesn't prioritize or assist. The hypothesis is that the family farmers' financial organizations have been innovative in many dimensions of the credit line and other financial services; the innovate capacity is due to the elements of the institutional arrangement in that the performance of the organizations is based. The main objective is analyze the elements of such institutional arrangement that sustains the Cresol System; the attributes that turn such arrangement innovative in improving the performance of the specific transaction coordination; and the role of the innovations in preserve the permanence of the own financial organization. The analysis is based on the economical and no-economical factors of the trajectory and dynamics of the Cresol System. The results of such investigation point out that, firstly, the cooperatives flexibility to adapt to such communities' reality (poor and small farmer family), that facilitates the assimilation to the institutional arrangement, and secondly, the instruments of the account-financial management and social control, that facilitate the organization learning process area. Both elements that differentiate the Cresol System's institutional arrangement favor the innovations and attribute better consistence to the economical-financial elements. The institutional identity is based on concrete links between two realities: the one of the financial organizations and the other of the family farmers. It results in a social proximity between the cooperatives performance, the farmers' financial demands and the demands adaptation to the economical rationality that characterizes the cooperative enterprise.

Key-words: Family farmers; Credit cooperative; Microfinance; Institutions.

INTRODUÇÃO

O crédito constitui um importante instrumento para a capitalização dos **agricultores familiares** — que, no Brasil, constituem mais de 80% dos estabelecimentos agropecuários — e ampliação de seu acesso a ativos de natureza diversa, frente à limitação de recursos internos que enfrentam devido à insuficiência de meios de produção (como o tamanho da área disponível e a quantidade e a qualidade dos recursos). As fontes externas de recursos financeiros, como o crédito, conquistam papel fundamental na gestão da unidade de produção familiar porque podem contribuir, de forma decisiva, para gerar níveis de ocupação e renda que venham a estabelecer um padrão de desenvolvimento rural e criar condições para a permanência das populações rurais em seu espaço tradicional. A contribuição dos agricultores familiares para a geração de renda e ocupação no meio rural sobressai quando se observa que essas unidades de produção absorvem em torno de 71% do pessoal ocupado na agricultura brasileira. O que se espera é que, ao delegar um papel importante aos agricultores familiares no processo de desenvolvimento rural, se possa diminuir, ou mesmo conter, o ritmo de esvaziamento das áreas rurais.

O acesso dos agricultores familiares ao crédito rural no Brasil tem sido tema de diversos trabalhos acadêmicos e integrou a pauta dos movimentos sociais no meio rural nas últimas décadas. Nos anos 1970 e 1980, muito se discutiu o perfil seletivo e concentrador da política governamental de crédito rural, argumentando-se que, apesar da sua importância na consolidação e tecnificação intensa das atividades agropecuárias e do fato de que o governo editou medidas objetivando direcionar os recursos do crédito para os pequenos produtores (maior disponibilidade de recursos públicos ou de subsídios para esse público, por exemplo), essa política incorporou uma parcela reduzida de beneficiários, mesmo no auge do seu funcionamento, ainda na década de 1970. A literatura sobre o tema aponta que apenas algumas regiões e culturas — as regiões Sul e Sudeste, em particular os estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, e as culturas exportáveis e com maior grau de capitalização e potencial para a incorporação das novas tecnologias — e alguns grupos sociais, aqueles modernizados e integrados aos capitais agroindustrial e financeiro, foram incorporados mais intensamente aos benefícios da política de crédito rural, com maior participação no volume de recursos e de operações realizadas.

A concentração do crédito rural oficial é um fator decisivo para compreender a reivindicação dos movimentos sociais e do sindicalismo rural por uma política de financiamento

diferenciada para os agricultores familiares. Nos anos 1990, a mobilização nacional dos agricultores familiares e de seus representantes sindicais por uma política agrícola diferenciada, com o apoio de organizações não-governamentais (ONG), foi fundamental para a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Anteriormente ao Pronaf, em 1994, o governo lançou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), aproximando-se das reivindicações dos movimentos sociais e do sindicalismo rural. O universo de beneficiários do Pronaf ficou restrito aos agricultores familiares, enquadrados como tal por organizações credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como os sindicatos de trabalhadores rurais e os órgãos de assistência técnica e extensão rural, a partir de critérios como a presença da mão-de-obra familiar e o montante da renda anual. A criação e o funcionamento do Pronaf são analisados no Capítulo 1, bem como o processo de incorporação dos agricultores familiares à política de crédito rural no Brasil, a partir da constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), e as condições do repasse do crédito oficial para a agricultura familiar por intermédio das instituições bancárias.

Os números relativos às operações com recursos do Pronaf, desde sua criação, mostram a ampliação do acesso dos agricultores familiares ao crédito — em 1996, foram 306.786 e, em 2002, cerca de 950 mil contratos; a partir de 2003, o número de contratos ultrapassou o patamar de um milhão, alcançando cerca de 1,5 milhão em 2004. Muitos desses agricultores nunca haviam obtido nenhum tipo de financiamento: para a metade dos beneficiários, os recursos do Pronaf foram o único financiamento a que tiveram acesso nos anos 1990 (IBASE, 1999).

Apesar da ampliação do acesso ao crédito rural, avalia-se que os bancos envolvidos com o repasse dos recursos do Pronaf têm dificuldades para absorver a lógica de operacionalização do programa: se as regras do Pronaf permitem o acesso ao crédito por parte de um público diverso, de trabalhadores rurais assentados a agricultores familiares plenamente integrados aos mercados de insumos e produtos, passando por pescadores artesanais e remanescentes de quilombolas, a rígida lógica de funcionamento dos bancos não induz a incorporação dessa diversidade ao sistema financeiro. Enquanto a tramitação das operações de crédito nos bancos está, geralmente, calcada na burocracia, na cobrança de tarifas, na seletividade da clientela e na exigência de garantias reais e de reciprocidade financeira para o acesso a uma oferta mais ampla de serviços financeiros, as regras do Pronaf têm sido simplificadas a cada ano para facilitar a contratação do crédito por parte dos agricultores e suas famílias e reduzir os custos da operacionalização do programa (a

adoção do Cartão do Agricultor Familiar e da cédula rural padrão são exemplos dessas simplificações).

O fato de o repasse dos recursos do programa ser feito, basicamente, pelos bancos, explica grande parte das limitações enfrentadas pelo programa para ampliar sua base de beneficiários. Permanecem as restrições para o acesso dos agricultores familiares ao crédito, não obstante seja significativa a presença dos bancos públicos no repasse do Pronaf (como foi também na operacionalização da política de crédito rural dos anos 1960 e 1970), o volume de recursos repassados pelo Tesouro Nacional aos bancos para a execução do programa (recursos relativos à equalização, às taxas administrativas e ao *spread* bancário) e a preocupação do governo federal em adaptar as regras do Pronaf às necessidades do público que o programa busca atender. Os autores que analisam a seletividade da política de crédito rural, em particular nos anos 1970, e o funcionamento do Pronaf referem-se, com frequência, à capacidade reduzida que os bancos têm demonstrado para desempenhar o papel de agente financeiro dos agricultores familiares. Não têm sido suficientes, então, as taxas de juros subsidiadas e o maior volume de recursos oficiais para garantir o acesso dos agricultores ao crédito.

As dificuldades que os bancos encontram para atender segmentos populacionais pobres — referindo-se aqui a segmentos que desenvolvem atividades produtivas em escala reduzida, que assumem estratégias diversas de reprodução para assegurar a renda familiar e não possuem garantias patrimoniais ou titulação que comprove a posse legal da terra ou a existência formal do pequeno negócio — não estão restritas apenas aos agricultores familiares e se estendem aos empreendedores de pequeno porte e indivíduos e famílias de baixa renda que atuam na economia informal. Um estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) apontava, com base em levantamentos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a existência de 16,4 milhões de micro-empresendimentos no Brasil, em 2002, entre empreendimentos formais e informais em áreas urbanas e rurais; desse total, estimou-se uma demanda potencial para serviços e produtos de microfinanças de 8,2 milhões de micro-empresendimentos (NICTER, GOLDMARK e FIORI, 2002). Apenas parcela muito pequena dessa demanda potencial tem acesso ao crédito e a outros serviços financeiros formais no sistema bancário.

Diversos autores chamam a atenção para o grau de dinamismo do sistema bancário brasileiro e para a oferta variada de serviços e produtos financeiros desse sistema (as contas

correntes permitem acesso a talão de cheques, cheque pré-datado, limite em conta, cartões de crédito, crédito pessoal e para a aquisição de bens de consumo e, em menor medida, o financiamento de atividades produtivas — investimentos e capital de giro), entretanto, também observam que os bancos têm, como já se mencionou no caso do Pronaf, dificuldades de operacionalizar os programas oficiais de crédito direcionados para os micro-empresendedores e os mais pobres e que dificilmente ofertam financiamentos produtivos direcionados e adaptados exclusivamente para esse público. Além disso, a variedade de produtos e serviços bancários está restrita às pessoas que podem comprovar uma renda mínima e regular, endereço residencial e histórico como tomador de crédito e apresentar algum ativo para dar em garantia, afora os documentos de identificação pessoal, o que não exclui, evidentemente, todo o conjunto de microempresendedores. No entanto, ainda que parcela dos microempresendedores tenha acesso a alguma forma de serviço financeiro — considerando não apenas os serviços bancários, mas também o crédito junto a fornecedores e ao consumidor, esse com frequência focado em segmentos de baixa renda, e as fontes informais de crédito —, a oferta de serviços financeiros no Brasil permanece de difícil alcance a numerosos segmentos sociais, especialmente para aqueles que têm negócios pouco visíveis. Essa é a dimensão socioeconômica das dificuldades de acesso a serviços financeiros.

Há ainda a dimensão espacial desse problema que diz respeito ao fato de que a intermediação bancária tem se concentrado, especialmente, nos médios e grandes centros urbanos, em que há maior densidade dos negócios e, conseqüentemente, maior giro para manter as agências. Em 2003, cerca de 29% dos municípios brasileiros (1.600) não possuíam agência bancária ou posto de atendimento e 25% deles contavam com o atendimento de apenas uma agência. Falta aos bancos, então, maior capilaridade para alcançar públicos e regiões que estão à margem dos circuitos de valorização do capital.

Para entender as dificuldades que permeiam as relações entre instituições bancárias e segmentos sociais pobres, há que se considerar os processos de **diferenciação social**, pois dificilmente bancos e pobres integram os mesmos circuitos sociais. A oferta bancária de serviços financeiros não está conectada ao cotidiano de vida e trabalho e às demandas financeiras dos mais pobres, que desenvolvem atividades produtivas em escala reduzida e assumem estratégias diversas de reprodução para assegurar a renda familiar, afora o fato de não possuírem garantias patrimoniais ou titulação que comprove sua posse. A exigência de garantias patrimoniais para os

agricultores ou micro empreendedores é, freqüentemente, um impeditivo para o acesso ao crédito. Além disso, para os mais pobres, os bancos impõem altos custos de transação (custos de deslocamento e de acesso aos serviços financeiros, entre outros) e intimidam porque têm o poder de comprometer o pequeno patrimônio familiar e o bom nome de quem tomou o crédito e não conseguiu pagar — o “nome limpo na praça” é, não raro, o único patrimônio pessoal de um indivíduo pobre.

Já os bancos têm a percepção de que os mais pobres são um público de alto risco em potencial — somam-se à inexistência de garantias reais a noção de instabilidade dos resultados atribuída aos pequenos empreendimentos e a renda dos que trabalham por conta própria —, de baixa reciprocidade (em termos da aquisição de produtos e do pagamento de tarifas bancárias) e titular de operações com elevados custos operacionais. O processo torna-se oneroso — para credores e devedores — porque, em parte, se aplica à análise do crédito concedido aos mais pobres, ainda que crédito oriundo de programa governamental, as técnicas convencionais de avaliação do risco e da capacidade de pagamento. As características do perfil e do funcionamento dos pequenos empreendimentos não são, no entanto, de fácil leitura pelas estruturas bancárias. E, como inexistente entre as instituições bancárias, mesmo entre os bancos oficiais, tradição na concessão de crédito para populações pobres, resulta que, não só as estruturas bancárias, mas também os gerentes e funcionários bancários, que lidam diretamente com os clientes nas agências, não têm familiaridade com as necessidades e as decisões produtivas dos mais pobres. Esse distanciamento social intensifica, não há dúvida, os problemas e os custos envolvidos em uma operação de crédito. Afora isso, a seleção e monitoramento das operações de crédito com segmentos de baixa renda exigem acompanhamento presencial mais intenso, resultando em custos para os bancos que não podem ser facilmente cobertos por esses clientes.

Ressalte-se que os bancos no Brasil vêm ampliando, mais recentemente, sua atuação em direção aos mais pobres, ainda que restritos, em se tratando do crédito, ao crédito pessoal. Os bancos comerciais, especialmente os bancos públicos, já começam a identificar oportunidades de negócio rentáveis no atendimento de segmentos de renda baixa. Por intermédio de carteiras especializadas, dos correspondentes bancários e de parcerias com redes de distribuição, como varejistas e financeiras, os bancos ofertam microcrédito de uso livre, crédito consignado para assalariados, aposentados e pensionistas e, em alguns casos, produtos financeiros diversos e adaptados a esses segmentos, como os seguros de vida que incluem auxílio funeral, por exemplo.

As iniciativas do governo federal para estimular a inclusão bancária das populações pobres e expandir a oferta do microcrédito desempenham um papel importante nesse movimento recente. O governo federal favoreceu, recentemente, a concessão de crédito a pessoas que tenham restrições cadastrais (ou seja, que constem de listas de maus pagadores, como as do Serviço de Proteção ao Crédito), a abertura de contas simplificadas (sem burocracia e sem tarifas até um determinado limite de operações), e a formação de um fundo de recursos para o microcrédito produtivo (um compulsório de 2% sobre os depósitos à vista nos bancos públicos e privados). Os recursos desse fundo podem ser ofertados pelos próprios bancos ou por organizações financeiras como cooperativas de crédito, Sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM) e Organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), essas últimas direcionadas exclusivamente à oferta do microcrédito. Todavia, em 2004, do montante de recursos que os bancos obrigatoriamente reservaram ao microcrédito, não mais do que 43% de operações foram efetivadas (dados do Banco Central, em fev. 2004). O direcionamento recente dos bancos brasileiros em direção à inclusão bancária dos mais pobres, e as dificuldades para a ampliação de tal atendimento, são analisados no Capítulo 2.

A percepção sobre as **demandas financeiras dos mais pobres** vem se alterando em todo o mundo. Diferentes agentes, entre governos, agências multilaterais e de cooperação internacional, organizações não-governamentais, associações, cooperativas e instituições financeiras, vêm incorporando as **microfinanças**, em particular o **microcrédito**, às suas propostas de trabalho e utilizando instrumentos para atender as demandas financeiras das populações mais pobres que não têm acesso ao sistema financeiro, ou acessam-no com dificuldades. Da percepção dos agentes em relação às demandas financeiras dos mais pobres, é preciso ressaltar, resultarão, em grande parte, as formas de operacionalização dos produtos financeiros.

De forma simplificada, o entendimento das organizações mencionadas sobre o tema do acesso dos mais pobres ao sistema financeiro vai (i) da importância em **garantir a oferta do microcrédito produtivo a micro-empresendedores pobres**, formais e informais, para que tenham condições de se inserir nos mercados e contornar as condições de pobreza em que vivem (ii) à comprovação de que é preciso **atender as diferentes demandas financeiras das famílias pobres**, ofertando produtos financeiros diversos e adequados à realidade dessas famílias (opções de poupança, seguro e crédito, adequando, nesse caso, a finalidade, o montante, a periodicidade

de pagamento, a avaliação dos riscos e a exigência de garantias, que podem estar baseadas no aval individual ou solidário). Reconhece-se que o acesso dos mais pobres a serviços financeiros formais, variados e adaptados pode lhes proporcionar melhores condições de vida e contribuir para a revitalização das comunidades em que vivem. Isso porque a intermediação financeira formal favorece o acesso a oportunidades de geração de ocupação e renda e a desconcentração de ativos, permitindo o desenvolvimento do potencial empreendedor de segmentos sociais pobres, a utilização eficiente dos recursos humanos e produtivos que detêm e o atendimento de suas necessidades cíclicas e emergenciais. Serviços financeiros podem ser considerados, dessa forma, um ativo importante em si mesmo, e o acesso a eles uma possibilidade de ampliar os rendimentos e a produtividade do trabalho familiar, com frequência, empenhado em pequenos empreendimentos, de natureza formal ou informal, para atender as necessidades de toda a família.

Há **diferentes formatos organizacionais e instrumentos** para projetar soluções para o problema de como ofertar serviços financeiros a populações pobres, ainda que os objetivos perseguidos por parcela maior das organizações sejam, de forma resumida, a criação de oportunidades econômicas para os pequenos empreendimentos por intermédio do microcrédito e a sustentabilidade dessa oferta. Não necessariamente um formato é mais eficiente que o outro, no entanto, tendem a alcançar resultados variados, mesmo porque, públicos e demandas heterogêneas pedem diferentes soluções institucionais.

Uma das **premissas** desta tese é que a generalização do atendimento financeiro não deve depender unicamente da oferta de serviços e produtos por arranjos bancários, já socialmente generalizados para a intermediação financeira, e precisa se apoiar também em arranjos não-bancários. A **combinação dos diferentes arranjos**, como já vem ocorrendo, é importante porque os arranjos bancários têm limites para o atendimento das famílias pobres, pelas barreiras culturais, organizacionais e institucionais, já mencionadas. Mesmo utilizando tecnologias financeiras como o microcrédito, os bancos podem não alcançar resultados significativos no alcance junto dos mais pobres, se estão, tradicionalmente, distante desses segmentos. Pode-se mesmo afirmar que em termos do seu arranjo institucional, ao se considerar os processos normativos, administrativos e hierárquicos, os bancos podem avançar pouco no trato com essas populações, pois é uma questão que diz respeito aos métodos adotados para a execução dos objetivos da organização financeira.

Em relação às **organizações financeiras não-bancárias**, não raro tendo nas metodologias de microfinanças um elemento fundamental do seu funcionamento, mais facilmente incorporam tecnologias financeiras adequadas ou adaptadas à realidade dos mais pobres. Essas organizações estão assentadas em relações de proximidade social ou têm abrangência territorial mais restrita (como as organizações não-governamentais financeiras, as cooperativas de crédito de base municipal etc.), características que facilitam a avaliação da capacidade de pagamento ou das garantias do tomador a custos reduzidos e podem garantir o reembolso do crédito ou mesmo potencializar os resultados advindos desse crédito juntos das famílias. Têm dinâmica socioeconômica própria e são capitaneadas por diferentes iniciativas. Podem atuar sem fins lucrativos ou, quando operam com objetivo de lucro, atrelam a busca da rentabilidade aos propósitos de apoiar e desenvolver os micro-empresendimentos.

A literatura internacional mostra que as organizações de microfinanças têm alcançado resultados expressivos em diversas partes do mundo, não só na América Latina, diversificando e ampliando o acesso a serviços e produtos financeiros formais e alcançando maior capilaridade e públicos diversos, em particular, grupos sociais com freqüência distantes, inclusive, dos benefícios das políticas públicas. Nesse processo, vêm reduzindo os custos de transação dos financiamentos e assegurando sua sustentabilidade. Por essa razão, e pelas dificuldades que os bancos enfrentam em lidar com os clientes pobres, é fundamental refletir sobre organizações que atuam de modo a superar os problemas que os mais pobres enfrentam para terem acesso a serviços e produtos financeiros formais e que favoreçam a ampliação sustentável desse acesso. Essas organizações acumulam processos de aprendizagem na elaboração e aplicação de instrumentos e metodologias apropriadas que precisam ser mais bem compreendidos.

Apesar das inúmeras experiências de microfinanças bem sucedidas no meio urbano, atendendo trabalhadores e nano e micro-empresendadores tanto no Brasil como em outros países, decidiu-se nesta tese concentrar o relato nas **microfinanças rurais**, de modo a identificar os elementos dos arranjos institucionais que facilitam o atendimento das demandas financeiras de agricultores familiares à margem do sistema financeiro, já que tal público foi o ponto de partida desta pesquisa e a importância do seu acesso ao sistema financeiro uma premissa fundamental da análise. São exemplos o Grameen Bank, em Bangladesh, experiência de concessão de crédito popular mais conhecida no mundo, criada em 1976; as caixas populares de poupança e crédito do México; as Tandas ou Rotative saving and credit association (Rosca, em inglês), grupos

difundidos especialmente na África e na Ásia, e as cooperativas de crédito rural, que, no Brasil, integram o sistema financeiro. Para fins analíticos, as organizações que ofertam serviços e produtos financeiros a agricultores familiares, ou que foram constituídas a partir da atuação desses agricultores e de suas entidades de representação social, nesta tese são denominadas, genericamente, de **organizações financeiras da agricultura familiar**.

As **cooperativas de crédito** passaram a vincular ou ampliar sua atuação em direção às demandas financeiras de populações pobres em período recente. As ações do governo federal têm se dado no sentido de orientar e consolidar a atuação das cooperativas de crédito junto dessas populações e nos municípios de pequeno e médio porte: o governo instituiu, por intermédio do Banco Central, legislação pertinente que incluiu, em 2002, a categoria de micro-empresendimentos para a constituição de cooperativas de crédito mútuo e autorizou, em 2003, a constituição de cooperativas de livre adesão de associados, fortalecendo o foco territorial de atuação dessas organizações (respeitados determinados limites populacionais), e não setorial. Em seus documentos, o Banco Central reconhece o papel fundamental das cooperativas na democratização do acesso a serviços financeiros no país.

Sobre as cooperativas de crédito, ressalte-se que não foram incorporadas ao marco de regulação do microcrédito no Brasil, no qual estão contempladas as SCMs e OSCIPs, ainda que muitas cooperativas atendam o mesmo público dessas organizações. Também não integram, freqüentemente, os estudos sobre as microfinanças porque, como alertam alguns autores, não há consenso sobre a adequação dos serviços que oferecem ao conceito de microcrédito, pois compõem sua carteira de crédito com vários tipos de operações, além do microcrédito, e são de natureza fechada, disponibilizando seus serviços apenas aos associados de determinadas categorias profissionais e não ao público em geral, como fazem as organizações de microfinanças.

Um diferencial importante considerado nesta tese acerca das cooperativas de crédito é o fato de parcela delas resultar de iniciativas de movimentos populares e sindicais, como se deu com o Sistema Ecosol — vinculado à Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores (ADS/CUT) e que reúne cooperativas em áreas rurais e urbanas em vários estados —, a Associação das Cooperativas de Apoio à Economia Familiar (ASCOOB) e o Sistema de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária (o Sistema Cresol), que atendem exclusivamente agricultores familiares na Bahia e nos três estados da região Sul,

respectivamente, todos integrantes da Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito de Economia Familiar e Solidária (ANCOSOL).¹ A história das cooperativas de crédito ligadas às entidades representativas da agricultura familiar, em particular no Sul do país, e suas características estão relatadas no Capítulo 3 desta tese.

O enfoque da *Nova Economia Institucional*, utilizado nesta tese, atribui às organizações, que podem ser econômicas, políticas e sociais, uma maior capacidade para fazer frente às restrições institucionais, tecnológicas e orçamentárias que obstruem ou limitam os esforços individuais na busca das oportunidades de maximização da riqueza dos agentes econômicos e do bem-estar social; as organizações permitem coordenar as habilidades e os recursos de que dispõem os indivíduos para desenvolver estratégias cooperativas de intercâmbio multilateral, entre distintos mercados e agentes (consumidores, produtores e governos) (ESPINO, 2000). Os esforços de coordenação econômica entre os mercados e os agentes referem-se, além das organizações, aos direitos de propriedade, informação, processos de negociação, regulação e contratos. A existência de custos de transação demanda dos agentes tais esforços, na medida em que a coordenação não é proporcionada unicamente pelo mecanismo de formação dos preços relativos — esses não refletem todos os custos envolvidos no intercâmbio, como os próprios custos de transação — e requer **arranjos institucionais** para favorecê-la (Ibidem). Comunidades, hierarquias corporativas, redes, associações, mercados e o próprio Estado constituem arranjos institucionais (HOLLINGSWORTH, 2004). **As organizações em si também constituem um arranjo institucional** — premissa fundamental para as reflexões desta tese — porque ordena as interações entre os mercados e os agentes (ESPINO, 2000).

O arranjo institucional, em se tratando dos que sustentam a atuação das organizações financeiras, é uma combinação de pressupostos organizacionais; de regras internas de funcionamento, que podem ser escritas ou tácitas; de metodologias de mobilização e distribuição dos recursos financeiros, e de variáveis de cunho político, social e econômico que caracterizam o contexto em que atuam as organizações financeiras. Isso porque os elementos que compõem um arranjo institucional dependem não só da forma como os membros das organizações decidem e

¹ Diversas cooperativas de crédito vinculadas aos agricultores familiares constituíram, em junho de 2004, uma entidade de representação nacional: a ANCOSOL. O objetivo é ampliar a representação, junto aos poderes públicos, do cooperativismo identificado com as organizações representativas da agricultura familiar e propor políticas públicas que fortaleçam o setor.

do grau de coesão social e econômica que existe entre eles, mas também do ambiente institucional, político e macroeconômico em que se inserem as organizações financeiras.

Os elementos do arranjo institucional orientam as operações cotidianas das organizações financeiras, o âmbito dessas operações (qual público atendem), as formas da interação com seu público-alvo (de que forma atendem), as interações dos membros dentro das organizações e as relações dessas com seu público e com diferentes instituições, de modo a facilitar o desenvolvimento de suas atividades (a formalização, por exemplo, de parcerias, inclusive com o poder público), e conformam a identidade institucional das organizações. Em suma, o arranjo delimita a trajetória e define a dinâmica socioeconômica das organizações financeiras e **o conteúdo dos instrumentos e das modalidades de acesso ao sistema financeiro** que essas disponibilizarão, bem como as repercussões da concessão de crédito para as organizações no que se refere à devolução desses financiamentos; aquele conteúdo, por sua vez, **é importante para a determinação do alcance desse acesso na vida das famílias que conseguem assegurá-lo.**

Foi, particularmente, no **Sistema Cresol** que se focou a análise desta tese. O Sistema Cresol é uma iniciativa empreendida por organizações não-governamentais e entidades de representação social da agricultura familiar no Sul do Brasil e atende, exclusivamente, esses agricultores, que desenvolvem suas atividades em pequenas áreas de terra, em sua maioria localizadas em terras mistas ou dobradas e com baixa fertilidade, de acordo com informações do Sistema — o Cresol pode ser definido, nos termos do aporte teórico utilizado, como um mecanismo de coordenação horizontal de finanças rurais locais que resulta de ações coletivas. Cinco cooperativas, todas no Paraná, e 1.639 associados formavam o Sistema Cresol, quando da sua formalização, em 1996. Em 2003, eram 72 cooperativas e aproximadamente 37 mil associados nos três estados da região Sul (dados de agosto de 2003).

O Cresol fez a transição de uma instituição de pequeno porte, circunscrita a poucos municípios do Sudoeste e Centro-oeste paranaense e vinculada à identidade social e política que agricultores ligados a sindicatos e entidades de assessoria construíram no interior dessas organizações, a uma organização financeira que está em 220 municípios nos três estados do Sul do Brasil, conseguindo ampliar o alcance da política pública (atribuindo maior capilaridade ao repasse dos recursos do Pronaf) e garantir a oferta de serviços financeiros diversificados para, em média, 11,3% da população rural nesses municípios (dados de agosto de 2003) — o crescimento

do número de associados, de cooperativas e das operações realizadas expressa a ampliação do seu alcance.

Os resultados que o Sistema Cresol apresenta dão conta que se trata, sem dúvida, de uma experiência importante para compreender o funcionamento de organizações financeiras que optaram atender segmentos sociais pobres e que atuam fortemente vinculadas ao espaço local. Os resultados apresentados justificam a escolha do Sistema Cresol para o estudo, pois podem lançar luz sobre as dificuldades que outras instituições financeiras enfrentam para disponibilizar serviços para o mesmo público e despertam, por essa razão, o interesse de gestores da política pública, de organizações ligadas aos agricultores familiares de outras regiões do país e também de agentes financeiros. Ressalte-se que as parcerias e convênios que o Sistema estabeleceu com diferentes instituições, nacionais e internacionais, possibilitaram a determinados atores manter um relacionamento mais estreito com os agricultores familiares, ou pelo menos com a parcela deles que não tinha acesso aos bancos; aqueles atores, sem a intermediação do Sistema, não teriam a mesma capilaridade para alcançar esse público, como é o caso do Banco do Brasil.

A formulação do **problema** da tese baseou-se nas seguintes questões: *por que razões as organizações financeiras da agricultura familiar, como o Sistema Cresol, conseguem ampliar o acesso desses agricultores aos benefícios da política de financiamento rural e ao sistema financeiro, alcançando segmentos sociais que, tradicionalmente, o sistema bancário não prioriza ou tem dificuldades para atender? E, mais particularmente, em se tratando do Sistema Cresol, como uma organização de atuação restrita, fundada em elementos político-ideológicos e direcionada à oferta de crédito aos agricultores vinculados às organizações sociais que deram sustentação às primeiras cooperativas, ampliou a base social do acesso ao sistema financeiro no Sul do Brasil?*

As **hipóteses** testadas foram:

As organizações financeiras da agricultura familiar atendem segmentos sociais que os bancos não alcançavam porque, em relação às práticas tradicionais do sistema bancário, produzem inovações em diferentes dimensões (instrumentais, organizacionais e institucionais) para a oferta de crédito e de outros serviços financeiros.

O Sistema Cresol, objeto de estudo desta tese, levou adiante processos de criação e adaptação das tecnologias financeiras, especialmente no que concerne às metodologias de análise e controle da concessão do crédito, e de redução dos custos atribuídos a essa concessão a fim de

conectar os agricultores familiares ao sistema financeiro, inclusive aos instrumentos da política pública operacionalizados pelos bancos públicos. Para incrementar e efetivar tais processos de criação e adaptação, foram mobilizados, modificados e instituídos diferentes elementos do arranjo institucional que coordena as ações do Sistema em direção aos circuitos financeiros.

A própria ampliação da base social de atuação do Cresol nos três estados da região Sul, que deve ser atribuída, especialmente, à operacionalização dos recursos do Pronaf ao favorecer o aumento significativo do número de cooperativas e associados e da coleta de poupança, dependeu também das inovações produzidas a partir dos elementos do seu arranjo institucional. A intensa organização social e política dos agricultores familiares na região Sul, ao mesmo tempo em que serviu de correia de transmissão à expansão do Cresol ao dar apoio à constituição de novas cooperativas nessa região, pôde ser absorvida pelos instrumentos de controle social e operacional que compõem seu arranjo institucional e assimilada aos requerimentos da racionalidade econômica do empreendimento cooperativo. Ampliou-se, dessa maneira, a eficiência dos mecanismos que garantem a sustentabilidade de tal empreendimento, mesmo em contextos sociais distintos daqueles em foram constituídas as primeiras cooperativas do Sistema. Tal procedimento foi possível em função da estrutura organizacional de relativa flexibilidade que regula a atuação das cooperativas do Sistema Cresol (articuladas em rede a uma cooperativa central, mantêm autonomia administrativa e financeira), pois permite que se moldem mais facilmente e de forma horizontal à realidade das comunidades rurais em que atuam, desde que mantidos os princípios do funcionamento do Cresol.

Assim sendo, um pequeno conjunto de cooperativas fundadas, inicialmente, na coesão social de agricultores e lideranças sindicais vinculados a entidades de representação e de assessoria no Sudoeste paranaense pôde transitar para um sistema de cooperativas organizado em rede que, embora se mantendo intensamente vinculado ao espaço local, passou a articular o projeto político de permanência da agricultura familiar (tendo o crédito, nesse caso, como seu principal instrumento) em diferentes âmbitos geográficos e sociais da região Sul, participando, inclusive, da negociação das políticas públicas direcionadas a esses agricultores.

A capacidade de inovar o conteúdo das tecnologias financeiras e da relação com os agricultores familiares e, como resultado, de ampliar o acesso de agricultores ao sistema financeiro é função, então, dos elementos do arranjo institucional em que a atuação da organização está fundamentada, especialmente dos mecanismos de controle social e

operacional (ou seja, da gestão política e contábil-financeira) e das orientações estratégicas para operar com o crédito. Isso porque são esses mecanismos e orientações que animam os atores e também os outros elementos do arranjo institucional para a realização dos objetivos da organização financeira e favorecem a acomodação no interior desse arranjo das características do tecido social na base da organização. A capacidade de inovar do Cresol relaciona-se, então, à eficiência do arranjo na coordenação de uma determinada transação (no caso específico, o acesso ao sistema financeiro e aos instrumentos de política pública, basicamente o crédito rural), mobilizando fatores econômicos e não-econômicos para a oferta de produtos e serviços.

O **objetivo** desta tese é evidenciar a forma como foi constituído o arranjo institucional que sustenta a atuação das organizações financeiras da agricultura familiar (essencialmente, das cooperativas do Sistema Cresol), os atributos que tornam esse arranjo inovador e o papel das inovações para a própria permanência da organização financeira. A análise se sustenta, desse modo, em fatores econômicos e não-econômicos da trajetória e dinâmica do Cresol para identificar os elementos constitutivos do seu arranjo institucional e os produtos e processos inovadores produzidos por esse arranjo.

Para analisar a constituição e o funcionamento das organizações financeiras da agricultura familiar foram mobilizadas categorias teóricas da *Nova Economia Institucional (NEI)*, que permitiram definir o espaço de análise da tese e os contornos do objeto de estudo, com ênfase nos fatores que conduzem os indivíduos a constituírem certos tipos de organização mais ou menos eficientes, nas relações sociais e econômicas que sustentam esses processos e no comportamento daquelas organizações em determinados ambientes institucionais. Reuniram-se, a partir da leitura dos autores da *NEI*, os elementos para responder questões como: qual a relação entre mecanismos de coordenação horizontal, custos de transação e assimetria de informações? Por que os agentes econômicos cooperam entre si? Como os agentes alcançados pela atuação das organizações incorporam suas regras de funcionamento, sejam elas formalizadas ou tácitas? Como estudar as relações de confiança e de solidariedade que os agricultores constroem entre si, no caso das cooperativas de crédito rural? Qual a importância dessas relações para o funcionamento e a sustentabilidade das organizações financeiras? A interação solidária entre os associados de cooperativas de crédito, dado seu formato organizacional, contribui para a concretização da atividade-fim dessas organizações?

Os procedimentos metodológicos para o desenvolvimento da pesquisa compreenderam ainda uma revisão bibliográfica sobre os seguintes temas: a) a relação entre os agricultores familiares e a política de crédito rural no Brasil, incluindo a formatação do Pronaf, e as condições de repasse de programas de crédito rural para a agricultura familiar por intermédio das instituições financeiras convencionais; b) o processo de mudança recente em relação ao atendimento das demandas financeiras das populações mais pobres, estando elas no meio urbano ou rural; c) as experiências de concessão de crédito a pequenos produtores rurais em diferentes países, já identificando aí muitos dos elementos que representam inovações institucionais, e, por último, d) as características essenciais do que seria um arranjo institucional mais adaptado às demandas financeiras dos agricultores familiares.

A análise empírica, efetivada através da metodologia do estudo de caso, objetivou o acompanhamento *in loco* dos elementos relativos à constituição, ao funcionamento e aos processos participativos do Sistema Cresol. Pretendeu-se compreender o fenômeno social e não mensurá-lo, por isso, o recorte analítico privilegiou as dimensões econômica e social da organização de crédito de igual maneira, tendo em vista que os elementos de uma e de outra atuam de forma a garantir sua sustentabilidade. Para alcançar esse objetivo foram realizadas entrevistas semidirigidas com informantes qualificados. A amostra de entrevistados foi obtida através de escolha intencional, privilegiando-se os agentes que participaram, e participam, de maneira efetiva do processo de constituição e funcionamento do Cresol, como dirigentes, assessores de organizações governamentais e não-governamentais e especialistas em temas relacionados ao objeto de estudo. Também foram entrevistados agricultores e lideranças comunitárias.

O Capítulo 4 apresenta os principais resultados desta tese.

Para concluir, justifica-se a relevância da análise das características das organizações financeiras da agricultura familiar e do arranjo que conformam porque: (i) é necessário dar suporte às várias estratégias das famílias rurais de maneira a estimular a diversificação de suas possibilidades de investimento e a melhoria de suas oportunidades frente aos mercados, (ii) os agricultores familiares têm importância fundamental na sustentação de regiões rurais, (iii) as condições de financiamento existentes são inadequadas à realidade desse segmento produtivo e (iv) diversas experiências de concessão de crédito a pequenos produtores rurais, estabelecidas em outros moldes que não via bancos, têm surgido e persistido em anos recentes, com frequência, de

modo independente ao posicionamento de governos e instituições. Procura-se demonstrar por que o arranjo institucional que orienta a atuação das organizações financeiras da agricultura familiar alcançou resultados que outras organizações financeiras não alcançaram, como os bancos, apesar do seu grau de desenvolvimento e estruturação.

Não se pretende, contudo, elaborar uma tese sobre os resultados do acesso ao crédito concedido pelo Sistema Cresol, ou seja, não se objetiva avaliar os impactos do crédito na ampliação da renda familiar e na inserção social dos agricultores. Por isso, optou-se por um estudo amplo do arranjo institucional do Sistema Cresol, e não um estudo de caso do funcionamento de uma das cooperativas ou mesmo o acompanhamento de famílias que obtiveram o crédito no Cresol e dos sistemas produtivos em que esse crédito foi aplicado. Investigou-se como garantir o acesso ao sistema financeiro, partindo da premissa de que esse acesso é importante para produzir resultados significativos para as famílias rurais e estabelecer, dessa forma, perspectivas de desenvolvimento para as comunidades rurais.

Nesse sentido, optou-se por não tratar de alguns elementos importantes para problematizar a trajetória do Sistema Cresol, especialmente no que concerne às tensões e divergências resultantes das relações mantidas por essa organização com diferentes agentes, passando por bancos públicos, órgãos governamentais e organizações de representação social e sindical dos agricultores, e também mantidas entre indivíduos que compõem a organização, como dirigentes, técnicos e funcionários. Foi, por assim dizer, uma opção didática, na medida em que o objetivo da tese é discutir a capacidade de inovar das organizações financeiras da agricultura familiar: ainda que as hipóteses tenham abrangência mais restrita ao contexto de funcionamento do Sistema Cresol, espera-se que a questão científica formulada, e o caminho percorrido para a comprovação das hipóteses, sirva à análise de outras organizações com características e trajetória semelhantes. Ao analisar determinados elementos para alcançar tal propósito, e outros não, espera-se que o foco dessa análise concentre-se em aspectos que, mesmo específicos do Cresol, permitam compreender como se constrói a convergência entre interação solidária e racionalidade econômica. Esse é um dos elementos fundamentais do argumento desta tese.

PARTE I — O PONTO DE PARTIDA: O PROBLEMA E SEU CONTEXTO

1 ESTADO E FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

O Estado, com maior ou menor intensidade, tem atuado de forma a determinar o ritmo das transformações ocorridas na agricultura brasileira nas últimas décadas, conectando o processo de desenvolvimento do setor agrícola ao ritmo da acumulação capitalista. Segundo Delgado e Lavinhas et al. (1992), é decisiva a participação estatal nas transformações estruturais da agricultura. Desde a crise e a dissolução dos complexos rurais, passando pelo auge do ciclo do café, até o processo de modernização agrícola induzida, na década de 1960,² e a constituição dos complexos agroindustriais, nos anos 1970, foi o Estado quem capitaneou o processo de transformação da agricultura brasileira. Por meio de instrumentos de política econômica e agrícola e da intervenção de órgãos específicos do aparelho estatal, sua presença foi estratégica, seja atendendo as demandas da oligarquia ligada ao complexo cafeeiro, seja, já em outra fase do desenvolvimento da economia brasileira, criando as bases da modernização e industrialização da agricultura e ajustando o setor às demandas da indústria.

Um dos principais instrumentos da política agrícola do Estado brasileiro foi o crédito rural, com intensa participação na evolução conjuntural e estrutural das atividades agropecuárias. Aqui interessa, em particular, a análise desse instrumento de política, não apenas porque assegurou as condições de financiamento que contemplaram as particularidades do setor agrícola, mas porque potencializou importantes mudanças qualitativas no processo produtivo desse setor — foi um dos instrumentos essenciais para a viabilização do novo modelo de produção, resultante da modernização da agricultura brasileira.

² A modernização agrícola, que ganhou grande impulso depois da II Guerra Mundial, esteve restrita, em princípio, à introdução de máquinas (tratores importados), de insumos químicos (fertilizantes e defensivos) e de novas variedades de culturas, transformando as formas de produção existentes. Na segunda metade da década de 1960, com a intervenção do governo e em função da própria necessidade de expansão do capitalismo, buscando outros setores para a valorização do capital, a modernização adquiriu uma dimensão maior, culminando na industrialização da agricultura, um processo qualitativamente diferente. A industrialização do setor agrícola sinalizou o momento em que a indústria passou a comandar o movimento de transformação da agricultura, que se tornou dependente dos insumos industriais e das vendas de matérias-primas para outros ramos de produção (KAGEYAMA et al., 1990).

1.1 CRÉDITO RURAL OFICIAL NO PERÍODO 1960/ 80: CRIAÇÃO E MUDANÇAS

As características peculiares da produção agrícola, quando comparadas às dos demais setores produtivos, demandam condições diferenciadas de financiamento. São necessários procedimentos diferenciados no fluxo de recursos destinados ao setor, o que pode ocorrer com a intervenção estatal para a liberação do crédito rural em condições mais flexíveis de prazos e de reembolso. Além de possuir algumas peculiaridades, como a rotação mais lenta do capital de giro e a maior imobilização no tempo, a agricultura é uma atividade que oferece maior risco aos agentes econômicos nela envolvidos. Os impactos de fatores aleatórios aos sistemas produtivos, como as alterações climáticas ou as oscilações de preços dos produtos agrícolas, implicam que, mesmo o agricultor empregando todos os esforços e recursos para a obtenção dos melhores resultados produtivos, não terá plenas condições de garantir que sejam alcançados. Como se trata de um setor social e economicamente importante, o Estado tem um papel fundamental no estabelecimento das condições favoráveis necessárias ao seu desenvolvimento e sustentação.

No período 1930/60, especialmente quando o complexo cafeeiro era o principal responsável pela formação da renda nacional, os instrumentos de política pública para a agricultura foram bancados pela política cambial. Todavia, tal política não se mostrou mais suficiente para garantir a demanda do setor agrícola por insumos industriais. Mesmo porque, as mudanças introduzidas na política cambial, resultado do desmonte das taxas múltiplas de câmbio no início da década de 60, reduziram os recursos provenientes da conta cambial (REZENDE, 1988a). Tornou-se necessário, então, estabelecer um mecanismo que induzisse e que garantisse a continuidade da modernização da agropecuária brasileira.

Foi a partir da reforma do sistema monetário nacional e da criação do SNCR, em 1965, que o governo teve condições de garantir o financiamento da atividade agrícola a taxas subsidiadas e a prazos relativamente longos quando comparados às linhas de crédito vigentes na época para os outros setores produtivos. No decorrer dos anos 1970, o crédito rural teve a fase mais privilegiada da sua existência, com volumes crescentes de recursos e taxas de juros subsidiadas (Tabela 1).³

³ Os recursos do crédito rural eram emprestados a juros inferiores aos de mercado e/ou em condições de pagamento mais favoráveis do que às existentes para o crédito destinado a outros setores produtivos, o que significava uma substancial carga de subsídios embutida. Segundo Martine e Garcia (1987), além da expansão do número de contratos e dos valores dos financiamentos rurais, o elemento marcante dessa política foi o seu caráter subsidiado.

Os recursos disponibilizados para as três modalidades do crédito rural — custeio, comercialização e investimento — buscaram realinhar as demandas de um grande segmento de produtores rurais aos interesses da indústria de insumos e equipamentos agrícolas e aos da agroindústria processadora, pois, ao assegurar a capitalização dos agricultores, garantiu a ampliação do mercado consumidor de insumos agrícolas modernos e ajustou a produção agrícola às exigências dos complexos agroindustriais.

O volume de recursos para o crédito de investimento — que, até 1976, teve uma participação em torno dos 30% no volume total de crédito rural, e, entre 1977 e 1979, de cerca de 25% — permitiu a ampliação e a consolidação dos mercados consumidores para a indústria a montante da agricultura por meio da capitalização de uma grande parcela de produtores rurais. O crédito de custeio funcionou como um complemento do crédito de investimento, já que possibilitou a manutenção do consumo corrente dos insumos que sustentavam a nova base técnica da agricultura. Sua concessão estava condicionada à utilização de sementes selecionadas, fertilizantes e produtos para a correção da acidez do solo. O crédito de custeio chegou a representar, no final da década de 1970, 50% do montante de recursos destinados ao crédito rural, uma participação bastante expressiva.

O crédito de comercialização, que, entre 1977 e 1979, representou em média 26,8% do montante total de recursos, era realizado por meio de dois mecanismos — as Aquisições do Governo Federal (AGF) e os Empréstimos do Governo Federal (EGF) — que constituem a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Santos (1988, p. 14) ressaltou que, “[...] apesar do objetivo fundamental de garantir os preços ao agricultor (e às cooperativas de agricultores), os grandes comerciantes foram os beneficiários [...] [da PGPM], com participação sempre superior a 50% dos recursos financiados”, reforçando o poder de controle do mercado desses intermediários. Fauth (1991) salientou que a concessão dos benefícios da PGPM, ao longo dos anos 1980, foi efetivada de maneira privilegiada, já que os recursos dessa política foram destinados a culturas em cujas características de produção e distribuição capitalistas estão mais presentes, como o arroz e a soja. Além do mais, “[...] face às exigências de padronização da produção, transporte e armazenagem, os pequenos produtores são efetivamente marginalizados desse programa” (MARTINE e GARCIA, 1987, p. 26).

A partir de 1979, o crédito rural começou a perder sua sustentação e diversas mudanças foram introduzidas, gradativamente, na sistemática do financiamento agrícola. Nesse período, o

padrão de crescimento econômico vigente no Brasil e em outros países latino-americanos entrou em crise, acarretando graves conseqüências socioeconômicas. “O início dos anos oitenta delimitou dois períodos distintos na evolução do processo de desenvolvimento da economia brasileira: marca o final de um período de expansão econômica, com um significativo incremento do endividamento externo, e o princípio de uma grande crise econômica, que levou o governo brasileiro à adoção de um processo de ajustamento da economia ao setor externo” (FAUTH, 1991, p.198). O ajustamento da economia servia às exigências dos credores internacionais nas negociações para o reescalonamento da dívida externa brasileira. As exigências feitas se traduziram em reorientação da política macroeconômica e em medidas restritivas de políticas monetária e fiscal para equilibrar o balanço de pagamentos e sanear o déficit público.

As políticas setoriais foram duramente afetadas e tornou-se difícil sustentar o padrão vigente de financiamento da agricultura. Ocorreu uma acentuada redução dos volumes de recursos destinados ao crédito rural, pois os graves problemas econômicos traduziram-se em sérias dificuldades para a manutenção das duas principais fontes do financiamento rural: os recursos obrigatórios, advindos das exigibilidades bancárias, e os recursos do Tesouro Nacional, liberados por intermédio do Banco do Brasil. Por um lado, a ascensão das taxas inflacionárias reduziu de forma drástica os recursos captados na forma de depósitos à vista pelos bancos comerciais (fonte das exigibilidades) e, de outro lado, os programas recessivos de ajustes macroeconômicos, com o objetivo de combater o déficit público, secaram a outra principal fonte do crédito rural, o Tesouro Nacional (REZENDE, 1988a). A capacidade para o financiamento do setor agropecuário, com base em recursos públicos, e as condições para ampliar seu alcance e os níveis do crédito de investimento e de curto prazo para a agricultura logo encontraram seu limite.

O governo iniciou a retirada dos fartos subsídios ao crédito via taxas de juros já em 1980 e, a partir daí, introduziu diversas mudanças até atingir a indexação plena do crédito rural, em 1984. Na safra 1981/82, por exemplo, além das limitações que o volume de recursos do crédito rural sofreu, as taxas de juros foram uniformizadas para todos os tipos de produtores. O crédito de investimento foi diretamente atingido, com a retirada total dos subsídios aos financiamentos para aquisição de máquinas, tratores e equipamentos.

Em 1983, houve uma redução drástica dos recursos destinados aos financiamentos rurais. O volume disponibilizado para as modalidades do crédito foi cerca de 39% inferior ao liberado em 1979, ano em que o crédito rural atingiu o pico de todo o período analisado (Tabela 1). Nesse

ano, o governo também introduziu mudanças na sistemática de correção monetária dos contratos de crédito rural, que passou a ser pós-fixada, ficando entre 60% e 80% da variação da Obrigação Reajustável do Tesouro Nacional (ORTN). Na safra seguinte, a correção monetária chegou a 85% da variação da ORTN e os volumes do crédito rural atingiram sua maior redução, correspondendo a pouco mais da terça parte dos recursos de 1979. A variação plena da ORTN começou a ser cobrada a partir da safra 1984/85.

TABELA 1 – VALORES TOTAIS DOS FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS ANUALMENTE A PRODUTORES E COOPERATIVAS, BRASIL – 1969-2001

Valores constantes em R\$ mil (1)

Anos	Total financiado	Variação anual (%)
1969	18.129.625	-
1970	21.538.822	18,8
1971	24.908.212	15,6
1972	30.802.744	23,7
1973	43.557.216	41,4
1974	53.863.957	23,7
1975	78.529.533	45,8
1976	80.503.435	2,5
1977	71.835.779	(10,8)
1978	73.026.402	1,7
1979	91.011.871	24,6
1980	87.037.496	(4,4)
1981	75.495.022	(13,3)
1982	73.103.803	(3,2)
1983	55.185.442	(24,5)
1984	33.707.053	(38,9)
1985	48.066.458	42,6
1986	71.675.456	49,1
1987	56.501.922	(21,2)
1988	39.869.473	(29,4)
1989	36.408.958	(8,7)
1990	20.800.493	(42,9)
1991	21.460.211	3,2
1992	23.794.705	10,9
1993	20.432.570	(14,1)
1994	29.519.878	44,5
1995	12.806.798	(56,6)
1996	11.192.697	(12,6)
1997	16.217.372	44,9
1998	17.663.548	8,9
1999	16.797.099	(4,9)
2000	17.260.830	2,8
2001	20.365.057	18,0

Fonte: Anuário estatístico do crédito rural / BC, vários anos

NOTA (1): Os valores estão a preços de 2002, empregando-se como deflator a média anual do índice IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

O crédito rural deixou de ser um crédito regido por condições especiais. Isso trouxe duas conseqüências para o setor agrícola:

- mudanças nas suas relações com o sistema financeiro e sua maior dependência das resoluções de política monetária do governo brasileiro;
- atribuição de uma maior importância à PGPM como instrumento de política agrícola à medida que o crédito rural perdia sua importância como carro-chefe da política agrícola

brasileira para compensar o decréscimo da participação do crédito rural nas decisões *ex-ante* de produção.⁴ A política de garantia de preços passou a ter como finalidade assegurar a rentabilidade dos produtos agrícolas e o apoio frente à crescente instabilidade dos mercados agrícolas interno e externo.⁵

O Plano Cruzado, o primeiro dos pacotes de instrumentos heterodoxos de combate à inflação, em 1986, proporcionou algumas alterações positivas na condução da política agrícola, possibilitando inclusive, consideráveis aumentos do volume de recursos destinados ao crédito rural (Tabela 1). Depois do “choque agrícola”, provocado pelos problemas climáticos ocorridos em 1985, o governo procurou disponibilizar um maior volume de crédito na tentativa de recriar as mesmas condições favoráveis existentes para a agricultura no final da década de 1970.

A retomada da inflação, porém, ainda durante a vigência do Cruzado, fez o governo federal divulgar, ao longo de toda a segunda metade da década de 1980, uma sucessão de planos de combate à inflação. O resultado foi a efetiva desvinculação entre a correção dos saldos devedores do crédito rural, determinados pelos juros do mercado financeiro, e os preços recebidos pelos agricultores nos mercados, que não necessariamente acompanharam as taxas de inflação ou mesmo a evolução dos custos de produção. Somada à contínua elevação das taxas de inflação e à evolução desfavorável das relações de troca internacionais, essa desvinculação trouxe sérios problemas para o setor agrícola. Os agricultores passaram a pagar juros alimentados muito mais pela variação dos preços urbanos do que pelos preços dos produtos agrícolas, transferindo parte da renda oriunda da sua atividade para o sistema financeiro na forma de juros.

A PGPM, por sua vez, que já havia adquirido grande relevância na primeira metade da década de 1980, garantiu um espaço importante como instrumento de estímulo à produção agrícola. Os preços mínimos foram fixados em um patamar próximo aos dos preços de mercado e instituiu-se a correção monetária para sua atualização durante todo o período da colheita da safra (regra instituída no ano agrícola de 1987/88). Essa política acabou transformando-se, então, em uma vertente fundamental da ação governamental na agricultura, conquistando maior participação no processo de decisão dos produtores rurais.

⁴ Nesse período, a PGPM sofreu grandes alterações, baseadas, principalmente, na indexação e nos aumentos em termos reais dos preços mínimos.

⁵ Os mercados agrícolas sentiam os efeitos da recessão econômica e da diminuição do poder de compra da população. Além disso, a tendência de queda dos preços agrícolas na década de 1980 não oferecia uma conjuntura internacional favorável para as *commodities*, especialmente para a soja.

Não só no Brasil, mas também em outros países em desenvolvimento, a experiência com o financiamento rural tem demonstrado o esgotamento do modelo tradicional de concessão de crédito a essas atividades.⁶ Os elementos que melhor traduzem o arranjo institucional que se montou para sustentar esse modelo são as taxas de juros subsidiadas, especialmente para pequenos agricultores, uma regulamentação oficial e burocratizada para definir o público-alvo da política de crédito e a ênfase no aumento da oferta de recursos públicos e subsidiados sem uma contrapartida para garantir a sustentabilidade dos sistemas de crédito rural no longo prazo.⁷ No Brasil, o modelo de financiamento rural baseou-se em programas oficiais de crédito rural subsidiado, operacionalizados por bancos, porém, em alguns países da Ásia e da África, e mesmo da América Latina, o modelo esteve amparado nos bancos estatais de desenvolvimento rural. Nem os programas de crédito, nem os bancos lograram garantir sua sustentabilidade financeira e viram sua capacidade de intervenção ser reduzida, permanecendo dependentes dos subsídios públicos, drasticamente reduzidos a partir de meados dos anos 1980. Assim, “nos anos 1990, o aprofundamento das crises econômica e agrícola na América Central⁸ e a implementação dos programas de estabilização e ajuste estrutural têm posto em maior evidência a extrema fragilidade dos esquemas de financiamento tradicionais para o mundo rural [...]” (POMMIER, 2001, p.04).

O modelo tradicional de concessão do crédito rural também assumiu características como: custos de transação elevados para credores e tomadores de crédito, praticamente ignorados pelos formuladores da política; sistemas de garantia baseados em bens materiais; e liberação do crédito condicionada ao uso de pacotes tecnológicos e ao plantio de determinados produtos (MEYER, 2000; POMMIER, 2001). A concessão de recursos vinculados à utilização de insumos químicos e equipamentos serviu para impulsionar a modernização da base técnica da agropecuária, mas vinculou o crédito rural aos interesses da indústria de insumos e implementos agrícolas e aos da agroindústria processadora. Pommier (2001) sublinha que, ao condicionarem o uso do crédito a determinados objetos produtivos tidos como rentáveis, os bancos voltaram-se quase que integralmente para o objeto financiado e não para o sujeito do crédito. Por conta de tal

⁶ Diversos estudos são unânimes ao apontar esse esgotamento (BITTENCOURT e ABRAMOVAY, 2001; FAO, 1995; GUERRERO, 2000; MEYER, 2000; POMMIER, 1997; YARON e BENJAMIN, 1997).

⁷ Não se incentivou a mobilização de uma poupança prévia ou progressiva entre os tomadores de crédito, mesmo porque governos e doadores internacionais representaram as mais importantes fontes de recursos.

⁸ Mesmo que o autor tenha enfatizado a situação dos sistemas de crédito rural na América Central, suas observações foram estendidas à América do Sul e ao Brasil, particularmente, por se observar que a inserção na ordem econômica internacional desses países não foi diferente em seus elementos centrais.

comportamento, o crédito entregue às famílias rurais muitas vezes não foi feito de maneira oportuna, já que estava desconectado das suas demandas específicas e da realidade local em que viviam.

Além disso, os níveis de recuperação dos créditos não foram satisfatórios, até porque criar uma cultura de reembolso das dívidas agrícolas, fundamental para que o sistema de financiamento seja viável no longo prazo, não é tarefa fácil quando tratamos de recursos públicos e subsidiados e, principalmente, de uma atitude paternalista ou clientelista dos governos na liberação desses recursos (BUAINAIN e RELLO, 1995).

1.2 O PERÍODO RECENTE: UMA ANÁLISE DAS FONTES DO CRÉDITO RURAL

Apesar da redução do volume de recursos oriundos das fontes tradicionais do crédito rural, nenhuma fonte alternativa foi regulamentada antes de meados da década de 1980, quando o governo federal passou a regular novas fontes de recursos para o crédito rural. De acordo com os dados do Banco Central, as novas fontes do crédito rural, destacando as mais expressivas ao longo dos anos 1990, foram a caderneta de poupança rural, principalmente na primeira metade da década (nesse período, a poupança rural representou em média 35% do total financiado); os fundos constitucionais — com uma participação menor no total dos recursos, que não superou os 10% entre 1990 e 2001, excetuando 1996, quando alcançou cerca de 15% desse total — e o Fundo de Amparo aos Trabalhadores (FAT), direcionado, a partir de 1996, para o Pronaf (Tabela 2).

A caderneta de poupança rural foi criada pelo Banco Central em 1986 e pode ser utilizada para o financiamento rural apenas pelos bancos oficiais federais, autorizados a operar esse instrumento. Até 2002, somente o Banco do Brasil operacionalizava essa fonte; a partir desse ano, o Banco do Nordeste (BN) e o Banco da Amazônia (BASA) também foram autorizados. A começar de 1996, a importância relativa dos recursos oriundos da poupança rural para o crédito rural caiu e, em 2001, essa fonte representou apenas 10,3% do total financiado.

A criação dos fundos constitucionais foi determinada pela Constituição de 1988 e seu funcionamento regulamentado no ano seguinte, em 1989. São três fundos, constituídos com 3% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, destinados ao financiamento dos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país.

O FAT foi instituído em 1990, pela Lei 7.998. Sua fonte básica de recursos são as contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), recolhidas pelos empregadores por meio da alíquota de 0,65% sobre o faturamento bruto das empresas. Os recursos do patrimônio do FAT estão aplicados em programas como o Proemprego, gerido pelo BNDES, o Protrabalho, o Programa de geração de emprego e renda (Proger Urbano e Rural) e o Pronaf, no caso do crédito rural. Apesar da importância relativa do FAT no total dos recursos do crédito rural ter caído — de 22%, em 1996, para 10%, em 2001 —, o volume de recursos oscilou pouco nesse período: foram R\$ 2,5 bilhões no ano de 1996 e R\$ 2 bilhões no começo dos anos 2000. A legislação em vigor determina que os recursos do FAT sejam utilizados mediante uma operação inicial entre o fundo e os bancos públicos federais: no crédito de custeio, a operação é realizada entre o FAT e o Banco do Brasil, o BN e o BASA; no crédito de investimento, diretamente com o BNDES, que repassa para bancos e cooperativas, ou com o Banco do Brasil (BITTENCOURT, 2003).

TABELA 2 – VALORES TOTAIS DOS FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS ANUALMENTE A PRODUTORES E COOPERATIVAS, SEGUNDO TIPOS DE FONTES DE RECURSOS, BRASIL – 1990-2001

Valores constantes em R\$ mil (1)

Fontes de recursos	Anos											
	1990		1994		1995		1996		1999		2001	
	Total financiado	%										
Fontes tradicionais	15.409.160	74,1	16.206.288	54,9	6.338.661	49,5	3.210.623	28,7	7.629.793	45,4	13.169.682	64,7
Recursos do tesouro	5.557.656	26,7	8.001.979	27,1	2.522.867	19,7	389.586	3,5	18.715	0,1	328.195	1,6
Recursos obrigatórios	5.694.930	27,4	3.425.015	11,6	1.682.817	13,1	1.889.434	16,9	6.766.224	40,3	12.006.368	59,0
Recursos livres	4.137.652	19,9	4.703.380	15,9	2.087.526	16,3	902.918	8,1	823.680	4,9	819.976	4,0
Recursos dos governos estaduais	18.921	0,1	75.915	0,3	45.451	0,4	28.685	0,3	21.174	0,1	15.143	0,1
Novas fontes	5.091.620	24,5	11.776.418	39,9	5.772.281	45,1	6.709.594	59,9	9.092.702	54,1	7.176.628	35,2
Poupança rural	4.162.030	20,0	10.302.257	34,9	4.618.862	36,1	1.022.319	9,1	3.159.309	18,8	2.101.980	10,3
Fundos constitucionais	929.590	4,5	1.474.161	5,0	1.153.419	9,0	1.667.358	14,9	1.247.179	7,4	1.230.797	6,0
FAT	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2.460.917	22,0	2.728.475	16,2	2.031.094	10,0
Fundo extra-mercado (FAE)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1.558.999	13,9	407	0,0	0	0,0
Fundos de commodities	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	9.394	0,1	17.310	0,1
Recursos BNDES/FINAME	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	845.052	5,0	1.228.342	6,0
Recursos INCRA/PROCERA	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	49.149	0,3	309.920	1,5
Recursos do FUNCAFE	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	814.365	4,8	220.968	1,1
Recursos externos - 63 Rural	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	239.373	1,4	36.216	0,2
Recursos de outras fontes	299.713	1,4	1.537.171	5,2	695.840	5,4	1.272.480	11,4	74.604	0,4	18.747	0,1
TOTAL	20.800.493	100,0	29.519.878	100,0	12.806.783	100,0	11.192.697	100,0	16.797.099	100,0	20.365.057	100,0

Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural / BC, vários anos

NOTA (1): Os valores estão a preços de 2002, empregando-se como deflator a média anual do índice IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

As novas fontes do crédito rural tiveram uma expansão acentuada na primeira metade da década de 1990, o que fez sua participação no total de recursos destinados ao crédito rural crescer em pouco tempo. Na Tabela 2, observa-se que, enquanto em 1990, as fontes tradicionais respondiam por mais de dois terços daquele total e as novas fontes por cerca de 25%, na metade da década, em 1995, metade dos recursos financiados vieram dessas últimas.

Para facilitar a análise, o período entre 1990 e 2001 foi dividido em dois intervalos: no primeiro período, que vai de 1990 a 1995, a poupança rural sustentou a evolução da participação das novas fontes no total do crédito rural. Entre os anos de 1990 e 1994, por exemplo, quando as fontes tradicionais não apresentaram alterações significativas (cresceram apenas 1% a.a), o crescimento acentuado da poupança rural assegurou que o montante advindo das novas fontes dobrasse, em termos absolutos, e que o total de recursos aplicado no crédito rural crescesse 7,3% a.a. Entretanto, apesar da maior participação das novas fontes no financiamento rural, o total financiado, em 1995, foi 38,4% menor do que no início da década. Ressalte-se, porém, que o ano de 1995 é atípico na série apresentada. Nesse ano, todas as fontes apresentam queda; em alguns casos, uma redução bastante acentuada, especialmente se comparada ao ano anterior de 1994, quando da implantação do Plano Real (Tabela 2). Em 1995, os recursos do Tesouro Nacional, por exemplo, tiveram redução em termos reais de 68,5% em relação a 1994, e a poupança rural, com um movimento ascendente em termos absolutos até então, caiu para menos da metade do total de 1994. O ano agrícola 1995/1996, é preciso ressaltar, foi seriamente afetado pelo aumento do endividamento do setor agrícola ao final do ciclo anterior, logo após a implantação do Plano Real.

No período seguinte, entre 1996 e 2001, houve maior diversificação das novas fontes e a poupança rural teve sua participação reduzida (Tabela 2). As novas fontes do crédito rural chegaram a representar, até 1999, mais da metade dos recursos aplicados no crédito rural, registrando-se nesse ano a recuperação dos montantes totais financiados. A diversificação das novas fontes não foi, entretanto, a principal explicação para a ampliação do volume de recursos destinado ao crédito rural.

O crédito rural mostra, em 2001, uma recuperação bastante acentuada nas fontes tradicionais de recursos, enquanto o volume financiado em termos absolutos com recursos das novas fontes pouco se alterou em relação a 1996. Em 2001, 64,7% do montante aplicado são oriundos das fontes tradicionais e cerca de 35% das novas fontes de recursos. Não obstante a

menor participação das novas fontes e a drástica e planejada diminuição da aplicação direta de recursos do Tesouro Nacional no crédito rural, mais acentuada na segunda metade da década de 1990, o volume total de recursos cresceu no período. Entre 1996 e 2001, houve uma recuperação de 10,5% a.a do valor financiado. Esse montante, entretanto, foi o mesmo do início da década passada (cerca de R\$ 20 bilhões).

A maior participação das fontes tradicionais foi sustentada pelo crescimento, em termos absolutos e relativos, dos recursos obrigatórios. Os recursos obrigatórios são constituídos pela exigibilidade bancária — atualmente, 25% sobre os depósitos à vista em bancos públicos e privados, obrigatoriamente destináveis ao financiamento rural. A recuperação dessa fonte se iniciou em 1997; em 1996, os recursos obrigatórios representaram cerca de 17% do total financiado, mas, no ano seguinte, sua participação saltou para 45%. De acordo com Bittencourt (2003), a importância dos recursos obrigatórios para o financiamento rural varia com as taxas de inflação: em tempos de inflação alta, os depósitos à vista decrescem porque os recursos migram para aplicações de curto prazo; à medida que a economia se estabiliza, como ocorreu na segunda metade dos anos 1990, e as transferências financeiras foram oneradas com a introdução da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), houve aumento da disponibilidade de depósitos à vista. Bittencourt (2003) menciona ainda a securitização das dívidas rurais e o Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), a partir de 1995, que possibilitaram a liberação dos recursos obrigatórios dos bancos públicos e privados que estavam atrelados a antigas dívidas de crédito rural.⁹

O crescimento dos recursos obrigatórios compensou a drástica redução dos recursos livres dos bancos, cuja remuneração depende do livre ajuste entre o agente financiador e o tomador do crédito. A redução foi de cerca de 12,6% a.a., no período entre 1990 e 2001.

Para concluir, a análise do período recente permite duas constatações importantes:

i) o governo federal logrou, de fato, ao longo dos anos 1990, particularmente na segunda metade, uma diversificação das fontes de recursos do crédito rural. Mais do que isso, conseguiu reduzir a participação direta de recursos orçamentários no financiamento rural, esses que foram a principal fonte de recursos dos instrumentos da política agrícola quando da fase mais privilegiada do seu funcionamento. As novas fontes chegaram a representar mais da metade dos recursos

⁹ O PESA é um programa de alongamento por 20 anos de dívidas de crédito rural contratadas até 31 de dezembro de 1998, desde que as dívidas sejam garantidas por Títulos do Tesouro Nacional.

aplicados no crédito rural. A diversificação das fontes, contudo, não assegurou a recuperação do total financiado e o atendimento das necessidades do setor agropecuário.¹⁰ O movimento de queda desse total se manteve desde o início da década de 1980, com uma reabilitação mais acentuada em meados da mesma década e uma leve recuperação em 1994, quando da implantação do Plano Real (Tabela 1). No período analisado, entre os anos de 1990 a 2001, a média de recursos aplicados foi de apenas R\$ 19 bilhões ao ano, muito diferente do período áureo do crédito rural, 1969/1979, com média de R\$ 53,4 bilhões anuais;

ii) as fontes que atualmente lastreiam o crédito rural são, na sua maior parcela, recursos controlados, ou seja, recursos cuja remuneração é determinada pelo Conselho Monetário Nacional, como é o caso dos recursos da exigibilidade bancária e do FAT, por exemplo. Em 2001, os recursos controlados representaram mais de 80% dos recursos aplicados no crédito rural — a maior parte advinda dos recursos obrigatórios (59%); da poupança rural (10,3%); do FAT (10%) e dos recursos BNDES/FINAME (6%). Isso significa que os custos dos financiamentos rurais feitos com esses recursos não resultam de uma relação direta entre tomadores e emprestadores, mas sim do controle estatal nesse mercado de crédito. Então, apesar da diversificação das fontes do crédito rural, a presença do Estado ainda é um elemento crucial na definição da política de crédito rural. Gasques e Conceição (2001) ressaltam que, se até 1994, ainda eram consideráveis os volumes de recursos do Tesouro Nacional no financiamento direto das atividades agropecuárias, a contar de 1995 a presença do governo não tem sido essencial como um ofertante de recursos, mas como regulador e estimulador de novas fontes de recursos. Helfand e Rezende (2001) observam ainda que, a partir do ano agrícola 1995/1996, as taxas de juros nominais no crédito rural foram novamente pré-fixadas: é nesse momento que o governo federal diminui sua participação direta como ofertante de recursos para o crédito e passa a fornecer recursos para a equalização dos juros.

A alocação de recursos para a agricultura por parte do governo tem ocorrido, especialmente, mediante a equalização dos encargos financeiros aos agentes responsáveis pelas

¹⁰ O setor tem utilizado, além do crédito rural disponibilizado pelo SNCR e de recursos próprios, recursos captados no mercado, via Cédula de Produtor Rural (CPR), criada em 1994, e os financiamentos diretos ou a troca de produtos por insumos junto a empresas de insumos agroindustriais. Na agricultura comercial, em particular, está ocorrendo uma substituição de fontes de financiamento públicas pelas privadas (BELIK e PAULILLO, 2002). “[...] O objetivo é o do atendimento à agricultura moderna (“eficiente”), isto é para aquelas culturas que apresentam algum tipo de integração com uma cadeia agroindustrial ou estão inseridas nos corredores de exportação para Paranaguá, Rio Grande, Santos, Vitória e Itagui”, como a soja e o café (BELIK e PAULILLO, 2002, p. 14).

novas fontes. Utilizando o mecanismo da equalização, o governo cobre a diferença entre o custo financeiro da captação dos recursos via mercado, acrescido dos custos administrativos e tributários dos bancos, e a taxa de juro cobrada do tomador do financiamento, inferior ao custo de captação. Tal mecanismo permite que recursos captados com custo de mercado possam ser emprestados como recursos controlados, atendendo as operações de custeio e investimento.

1.3 AGRICULTURA FAMILIAR E FINANCIAMENTO RURAL: DA CATEGORIA DE PEQUENOS PRODUTORES NO CRÉDITO RURAL A PROTAGONISTA DA POLÍTICA PÚBLICA

A produção agrícola está, em grande parte, baseada na agricultura familiar, independentemente das formações sociais, das evoluções históricas e dos sistemas sociopolíticos presentes nos países em que a economia de mercado organiza as trocas (LAMARCHE, 1993). Nesse segmento importante da atividade agrícola, “propriedade e trabalho estão intimamente ligados à família” e a produção é resultado do trabalho do conjunto dessas pessoas (LAMARCHE, 1993, p. 15). As decisões sobre o quê e como produzir não são determinadas apenas pela racionalidade econômica, ou seja, os parâmetros que norteiam as decisões de produção não são somente fatores como preços e lucro, existindo outros critérios para a organização da vida e da unidade produtiva dos agricultores familiares. Juntamente com a lógica de integração ao mercado (compra e venda de mercadorias), funciona uma lógica interna que tem por objetivo central dar conta de atender as demandas da família envolvida no trabalho e na gestão da unidade de produção.

É importante notar que o termo *agricultura familiar* passou a ser assimilado no Brasil pelos textos acadêmicos e pela ação política dos agricultores e de suas organizações de representação, ou mesmo pelas políticas públicas, a partir da década de 1990, conformando uma categoria social que é referência para a elaboração de políticas ou pesquisas acadêmicas, por exemplo, e uma categoria sindical ou profissional, que norteia um conjunto de ações e propostas dos sindicatos e de outras organizações de representação social dos agricultores.¹¹ Até então, os termos empregados eram diversos, a depender do reconhecimento social e significado histórico atribuídos: camponês, minifúndio, agricultura de subsistência, pequeno produtor, pequeno proprietário ou pequena produção, ou ainda trabalhador rural, para fins de enquadramento

¹¹ Consultar Mattei (1997), Medeiros (1997) e Wanderley (1996 e 2000).

sindical. O conteúdo do termo agricultura familiar, por sua vez, encerra elementos políticos, sociais e econômicos e seu reconhecimento, como se nota pela manifestação de diferentes atores sociais, vem se consolidando na sociedade brasileira.

As unidades de produção familiar não integram um grupo homogêneo, já que são altamente diversificadas entre si, apresentando diferentes possibilidades de adaptação e reprodução: como ressaltam Buainain et al. (2002), no Brasil, a heterogeneidade dos agricultores familiares se dá em termos da disponibilidade de recursos, acesso aos mercados e capacidade de geração de renda e acumulação, variáveis associadas às condições de apropriação e de desenvolvimento dos fatores de produção nas diferentes regiões brasileiras. O contexto socioeconômico em que vivem, as condições naturais do seu entorno e o ritmo de sua evolução também são fatores determinantes da diversificação existente entre os produtores familiares. Além disso, a própria dispersão geográfica dos agricultores familiares, como observam Buainain et al. (2002), dificulta a oferta de serviços técnicos especializados e equipamentos apropriados a sua escala e sistemas de produção, acarretando custos e ineficiência dessa oferta; a dispersão espacial implica obstáculos, igualmente, para o estabelecimento de formas associativas e sinergias com outras iniciativas desenvolvidas nas comunidades as quais se vinculam.

No Brasil, a agricultura familiar sofreu um processo de diferenciação social mais intenso a partir da consolidação do padrão de desenvolvimento resultante da modernização da agricultura. Ainda assim, continua ocupando um espaço representativo na sociedade brasileira — constituem cerca de 85,2% dos estabelecimentos agropecuários¹² —, especialmente porque pode gerar níveis de emprego e renda que venham a estimular o desenvolvimento rural e criar condições para a permanência das populações rurais em seu espaço tradicional. Por isso, muitos autores atribuem a essas unidades uma importante função social. Outros pesquisadores ressaltam, ainda, a participação desses produtores na produção agropecuária, já que são responsáveis por mais de um terço do valor da produção dos principais produtos da lavoura temporária.¹³ O que se espera é que, ao delegar um papel protagonista aos agricultores familiares no desenvolvimento rural, se

¹² São cerca de 4,1 milhões de unidades de produção familiar em um universo total de 4.859.865 estabelecimentos agropecuários no Brasil, o equivalente a 30,5% da área total (GUANZIROLI e CARDIM, 2000).

¹³ De acordo com a metodologia utilizada por Guanzirolí e Cardim (2000), a participação dos agricultores familiares no valor bruto da produção da safra 1995/1996, no Censo Agropecuário, foi de 37,9%, ainda que tenham acessado 25,3% do valor total financiado nessa safra.

possa diminuir, ou mesmo conter, o ritmo de esvaziamento das áreas rurais ou de áreas não densamente povoadas pelo interior do país.

Todavia, as políticas públicas voltadas para a agricultura, como a de financiamento rural praticada a partir dos anos 1970, apesar da sua importância na consolidação da atividade produtiva, acabaram tendo um perfil seletivo e concentrador e, por conta disso, atingiram uma parcela reduzida de beneficiários. Pouco crédito foi efetivamente alocado entre os pequenos produtores rurais (BUAINAIN E RELLO, 1995). Aliadas a isso, as profundas alterações que sofreu a política de sustentação do setor agrícola, na década de 1980, vieram reforçar o perfil concentrador da intervenção estatal na agricultura.

A distribuição regional e social do crédito rural favoreceu algumas regiões do país e apenas uma parcela dos produtores rurais, agravando as desigualdades socioeconômicas existentes no meio rural brasileiro. Essa característica deve-se, principalmente, ao fato de que o crédito rural foi um instrumento de política que teve sua dinâmica determinada pela correlação das forças sociais e pela estrutura da acumulação industrial e financeira. A intervenção governamental na agricultura brasileira, ao mesmo tempo em que determinou “[...] as condições técnicas e sociais em que se realiza a produção e seu incremento, [procurou fazer] a mediação política, buscando suporte nos setores abrangidos pelo apoio para a viabilização sociopolítica da reprodução do padrão de acumulação adotado [...]” (CORADINI, 1982, p.49). Isso tornou o crédito rural um “[...] instrumento de articulação e convergência entre os seguintes atores sociais: os proprietários rurais/burguesia agrária, o grande capital com interesses na agricultura [...], os capitais de origem urbana [...], os bancos e o Estado” (MARTINE e GARCIA, 1987, p.22-23).

A distância entre o crédito rural fornecido para produtos como soja, café, arroz e trigo e o alocado nos demais foi enorme e grande parcela dos recursos foi absorvida por aqueles produtos. Em meados da década de 1970, a participação das quatro culturas no valor total dos financiamentos ultrapassou 35%, participação essa que fica próxima dos 60% se for somado o crédito concedido à pecuária, enquanto que o feijão e a mandioca, produtos com presença marcante entre os agricultores familiares, apresentaram percentuais irrelevantes de participação na distribuição total do crédito (1,69% dos recursos). Alguns dos autores que analisaram o tema, como Fürstenau (1988) e Martine e Garcia (1987), afirmam que a ação estatal na agricultura teve a orientação clara de atender os produtos agrícolas integrantes da pauta de exportação brasileira e as culturas que lideravam o crescimento da produção agrícola. As primeiras porque precisavam

de maior capacidade de competição no mercado externo e as outras porque, dado o seu estágio de desenvolvimento, eram as mais capacitadas para gerar uma demanda por insumos industriais, como máquinas, adubos e defensivos.

Considere-se, contudo, que a orientação dada às políticas de modernização da agricultura brasileira não visou diretamente à marginalização e/ou à eliminação dos pequenos agricultores. Pelo contrário, a intervenção estatal no setor agrícola buscou a transformação “qualitativa” das características desses produtores para que fossem incorporados, de forma compulsória, às necessidades da acumulação de capital mais geral, principalmente aqueles que estavam integrados de alguma forma aos grandes produtores e que viviam em regiões onde as forças produtivas já haviam alcançado algum grau de desenvolvimento.¹⁴

Entre 1975 e 1980, Fürstenau (1988) indica que houve uma reversão da tendência de concentração dos recursos do SNCR por conta das alterações na regulamentação da política de crédito rural, que buscavam criar melhores condições de acesso ao crédito para os pequenos agricultores. O desdobramento dessa categoria de beneficiários em mini e pequenos produtores, em 1979, a exigência da concessão de 25% do total de contratos a pequenos produtores e a abertura de postos avançados do Banco do Brasil, que facilitaram o acesso para uma parcela maior de agricultores, estão entre as alterações desse período. Tais medidas acabaram, entretanto, não tendo eficácia no controle da distribuição dos recursos, sendo insuficientes para tirar dos grandes produtores rurais a condição de maiores beneficiários da oferta dos recursos do crédito rural (FÜRSTENAU, 1988). A diminuição dos recursos oficiais destinados ao crédito rural por conta da crise econômica, no final dos anos 1970, em conjunto com as alterações na sistemática da remuneração desse crédito, foram as principais razões para explicar a ineficiência das medidas oficiais que buscavam direcionar os recursos do crédito para os produtores de pequeno porte.

Além disso, deve-se ter em conta, para entender o alcance restrito das medidas governamentais, a lógica de funcionamento das instituições financeiras integrantes do SNCR na concessão do crédito rural, tratada mais adiante.

¹⁴ Para Graziano da Silva (1984), mesmo reconhecendo-se o importante papel que o crédito rural desempenhou na modernização dos pequenos produtores, ao longo do processo de transformação da agricultura brasileira, nos anos sessenta e setenta, deve-se ressaltar que o padrão tecnológico imposto nesse processo não foi totalmente incorporado por esses agricultores. Os itens dependentes de uma escala mínima de produção, como a mecanização, não puderam ser absorvidos, sendo que “[...] a tendência da tecnificação dos pequenos produtores foi a de absorver as tecnologias físico-químicas num grau muito superior às tecnologias mecânicas” (GRAZIANO DA SILVA, 1984, p. 23).

A partir dos anos 1990, a proposta governamental em relação aos agricultores familiares definiu a oferta de recursos com taxas favorecidas e finalidades bem definidas e orientadas para investimentos que aumentassem a produtividade agrícola (GASQUES e VILLA VERDE, 1995b), ou seja, o governo pretendia desenvolver o “negócio familiar rural” e sua integração ao mercado e às cadeias produtivas (BELIK e PAULILLO, 2002). Em relação ao segmento das *commodities*, a intenção do governo era a de que o setor privado, por meio do mercado de capitais e do sistema financeiro, assumisse o financiamento das atividades. O tratamento diferenciado entre a agricultura familiar e o segmento agro-exportador era uma reivindicação constantemente apresentada pelas organizações sociais ligadas aos agricultores familiares e trabalhadores rurais. Por tal razão, nas ações reivindicatórias por uma política agrícola diferenciada para a agricultura familiar, o Pronaf foi considerado um marco para os agricultores familiares.

1.3.1 A CRIAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO PRONAF

Criado em 1995, pela Resolução n. 2.191 do Banco Central do Brasil (24.08.1995), e instituído em 1996, pelo Decreto n. 1.946 (28.06.1996), o Pronaf resultou, especialmente, da mobilização nacional de várias organizações representativas da agricultura familiar, que pretendiam estabelecer condições para a reestruturação socioeconômica desse público, reafirmando a importância do acesso ao crédito para ampliar o número de unidades de produção familiar em condições de gerar renda e ocupação no meio rural.

O **universo de beneficiários do Pronaf** está restrito aos produtores familiares e os principais critérios para o seu enquadramento são: área inferior a quatro módulos rurais; predominância do trabalho familiar na exploração do estabelecimento; obtenção da renda familiar, em diferentes proporções mínimas, a depender do grupo de beneficiário do programa, na exploração agropecuária e não-agropecuária do estabelecimento agrícola, e manutenção da residência no próprio estabelecimento ou em local próximo. O enquadramento é feito por entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como os sindicatos de trabalhadores rurais (STR), e a declaração deve ser elaborada para a unidade de produção, e não apenas para seu titular, prevalecendo para todos os membros da família que habitem a mesma residência e explorem as mesmas áreas de terra (como definido no Manual de Crédito Rural, capítulo 10).

Atualmente, os agricultores familiares, incluindo pescadores artesanais, aquícultores, silvicultores, extrativistas, remanescentes de quilombolas e indígenas, são classificados em cinco grupos de beneficiários — grupos A, B, C, D e E. O grupo A é formado pelos agricultores familiares assentados por programas de reforma agrária. A classificação dos grupos B, C, D e E obedece a critérios comuns e o que os diferencia são, especialmente, o limite da renda familiar e a proporção dessa renda a ser obtida no estabelecimento rural. No grupo B, o limite da renda familiar é de R\$ 2.000,00 no ano, excluindo-se os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais; no mínimo, 30% devem ser obtidos na unidade de produção. Os agricultores enquadrados nos grupos C, D e E devem obter, no mínimo, 60%, 70% e 80% da renda familiar da exploração da unidade de produção, respectivamente. No grupo C, a renda deve ficar entre R\$ 2.000,00 e R\$ 14.000,00 anuais; no grupo D, em um intervalo entre R\$ 14.000,00 e R\$ 40.000,00, e o grupo E contempla os agricultores com renda bruta anual entre R\$ 40.000,00 e R\$ 60.000,00.

Os critérios de conceituação da agricultura familiar no âmbito do Pronaf tiveram sua origem no estudo “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável”, do convênio FAO/INCRA (1995). Essa pesquisa categorizou os agricultores familiares em consolidados, em transição e periféricos, a partir de critérios como integração ao mercado, nível tecnológico, gestão do estabelecimento e formas de exploração da terra (ABREU, 2000). O estudo atribuiu à agricultura familiar condições mais favoráveis de competitividade quando comparada à agricultura patronal, ao analisar os rendimentos físicos que obtêm e sua capacidade de gerar ocupação no meio rural (CARNEIRO, 2000).

O público preferencial definido pelo Pronaf seria, inicialmente, os agricultores familiares em transição, “[...] ou seja, aqueles que apresentariam potencialidades de serem transformados em ‘empresas familiares viáveis’, através da incorporação de tecnologia e de uma racionalidade econômica voltada para as demandas do mercado” (CARNEIRO, 2000, p.134). Os agricultores familiares denominados periféricos não seriam atendidos pelo programa em função das dificuldades em se integrarem ao mercado ou de incorporarem inovações tecnológicas. Por isso, deveriam ser alvo de políticas sociais apenas.

O desenho institucional do Pronaf, entretanto, tem avançado e, desde sua implantação, o programa foi sendo ampliado, gradativamente, para incorporar a heterogeneidade existente entre os agricultores familiares e a diversidade regional de situações estruturais e socioeconômicas que

enfrentam para gerar a renda familiar. Foram criadas diversas linhas de ações e de crédito, estabelecidas condições diferenciadas de acesso ao crédito para os grupos de beneficiários e contemplados, recentemente, entre outras mudanças, o custeio e o investimento de atividades de turismo rural e de beneficiamento e industrialização de produtos da unidade de produção familiar e linhas específicas de investimento para jovens e mulheres. O objetivo é ampliar o atendimento dos membros da família rural e as possibilidades de geração e consolidação da renda familiar. Por isso, cada novo plano de safra traz inovações importantes para incorporar um público mais empobrecido, como os agricultores do grupo B, ou os agricultores que desenvolvem estratégias produtivas variadas dentro da unidade de produção, como a produção da matéria-prima, seu beneficiamento ou industrialização e a venda dos produtos processados, no caso das famílias que constituem pequenas agroindústrias associadas a atividades de lazer ou de turismo rural.

Diversos autores (ABREU, 2000; BELIK, 2000; CARNEIRO, 2000), que discutiram a noção de agricultura familiar incorporada ao Pronaf, foram unânimes na crítica à exclusão que resultava dessa classificação, analisando as regras de funcionamento do programa até o início dos anos 2000. Os autores reafirmaram a importância do Pronaf e seus avanços, já que o programa elevou os agricultores familiares à categoria de protagonistas da política pública e do desenvolvimento rural, mas ressaltaram que os critérios adotados punham de lado os agricultores que obtêm uma grande parcela da renda familiar fora da propriedade, ou seja, o programa pouco incorporava em seu âmbito de benefícios os produtores que são levados a desempenhar atividades fora da propriedade para garantir sua reprodução social. Carneiro (1997 e 2000) e Abreu (2000) defenderam a revisão da noção de agricultura familiar adotada pelo Pronaf, que deveria reconhecer a heterogeneidade das estratégias de reprodução dos agricultores e os diferentes grupos que se formam a partir delas.

A renda familiar de agricultores de menor renda, detentores de extensões reduzidas de terra e estrutura produtiva menos consolidada, é composta de fontes diversas e resulta da pluriatividade tradicional, em que os membros da família combinam as atividades agrícolas, desenvolvidas no estabelecimento, com o trabalho assalariado agrícola. A referência maior para esses trabalhadores continua sendo, porém, sua condição de agricultor, mesmo quando o componente principal da renda vem de outras fontes que não o trabalho na propriedade. É esse público, justamente, que demanda programas públicos de apoio, em condições mais favorecidas, para garantir sua manutenção e reprodução.

O governo federal tem procurado ampliar o atendimento do Pronaf e incorporar tal público, por isso, as regras do programa definem que os créditos destinados a beneficiários enquadrados no já mencionado grupo B, com renda até R\$ 2.000,00, podem cobrir qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida. No entanto, a existência de um instrumento específico para garantir o acesso dos agricultores familiares aos recursos do crédito, com taxas de juros subvencionadas, suficiência de recursos e regras abrangentes, não garante, por si só, um financiamento condizente com suas demandas, pois os agentes financeiros têm impedimentos em lidar com um público de perfil tão diferenciado e de demandas específicas, dificilmente traduzíveis ou captadas pelos critérios de avaliação mantidos pelos bancos, por exemplo. O grupo B do Pronaf, especialmente, ainda é um público que as instituições financeiras têm dificuldades para alcançar; tem sido o Banco do Nordeste a instituição que mais contribuiu para a expansão recente do número de operações desse grupo.

O repasse dos recursos do Pronaf é feito, de forma preponderante, por instituições bancárias, entretanto, desde a criação do programa vem se avançando, de forma lenta, de modo a utilizar novos arranjos institucionais que favoreçam o atendimento dos produtores familiares. Alguns dos avanços observados são experiências em que “[...] a organização coletiva substitui, parcialmente, os parâmetros individuais no estabelecimento dos custos das operações”, como o aval cruzado e o fundo de aval (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999, p.46). “A cifra de quase 900 mil agricultores [até 2002] foi atingida em grande parte pela ação localizada dos sindicatos de trabalhadores rurais que não hesitaram em fazer manifestações e várias formas de pressão junto a agências bancárias” (ABRAMOVAY, 2002, p. 129).¹⁵

As instituições bancárias são seletivas na liberação dos financiamentos do Pronaf, por isso, apesar dos ganhos resultantes do programa, existe uma insatisfação generalizada com as modalidades atuais de financiamento bancário. As organizações representativas dos agricultores queixam-se da burocracia para a liberação do crédito, da escassez de crédito, das taxas de juros, dos custos dos financiamentos, dos obstáculos à democratização do sistema de crédito e do fato de que o governo tem seu poder sobre a política de crédito rural reduzido por conta das muitas

¹⁵ No Brasil, os bancos públicos, especialmente o Banco do Brasil, são os principais responsáveis pela operacionalização dos programas de financiamento com fundos públicos, como os recursos do FAT, dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro Oeste (FNO, FNE E FCO, respectivamente) e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Em 2001, os bancos oficiais federais foram responsáveis por 74,9% dos contratos de crédito rural e repassaram cerca de 50% dos recursos emprestados.

restrições impostas pelo Banco do Brasil, que demonstra pouco interesse comercial no crédito direcionado à agricultura, e sobretudo à agricultura familiar (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999).

Na liberação dos recursos do Pronaf para a safra 2003/04, entretanto, o governo federal buscou simplificar os contratos de crédito, de modo a viabilizar o acesso ao crédito via intermediação bancária e reduzir os custos da equalização financeira. A simplificação dos contratos de crédito se deu por intermédio da facilitação da emissão das declarações de aptidão, pela Internet, e da adoção de um contrato padrão de apenas uma página, registrado em cartório, e do cartão Pronaf, que permite a obtenção de financiamentos nos bancos de maneira simples e rápida. Ademais, os agricultores que aplicarem corretamente o financiamento e pagarem-no até o prazo de vencimento, terão o crédito renovado anualmente por um período de até seis anos. Com essas medidas, projeta-se uma elevação de até 100 mil novos contratos sem a necessidade de novos recursos para a equalização dos financiamentos (DESER, 2003).

O governo federal facilitou, igualmente, o repasse dos recursos do Pronaf por intermédio das cooperativas de crédito. Esclarece-se que apenas os bancos públicos e, mais recentemente, os bancos cooperativos estão autorizados a ter acesso direto às fontes de recursos do programa (basicamente, os recursos do FAT). Os bancos cooperativos estão autorizados, porém não diretamente as cooperativas de crédito: as cooperativas do Sistema Cresol, por exemplo, têm negociado anualmente com o Banco do Brasil a operacionalização de parcela dos recursos do Pronaf. Além dos recursos, o Cresol também negociou com o Banco do Brasil o repasse de uma porcentagem da remuneração que esse recebe do Tesouro Nacional relativas à efetivação e ao monitoramento das operações do Pronaf — a partir da safra 2001/2002, o Cresol passou a receber 2,5% do valor médio das operações de custeio. Como as cooperativas do Cresol não estão aptas pela legislação a repassar o Pronaf, também não podem receber diretamente do governo federal os recursos para custear aquelas funções.

As **fontes de recursos do Pronaf** são os recursos obrigatórios, oriundos da exigibilidade bancária, e os recursos do FAT e dos fundos constitucionais. A principal fonte é o FAT, até porque os recursos da exigibilidade bancária foram perdendo sua importância relativa nos anos posteriores ao de implantação do Pronaf. Segundo Abramovay e Veiga (1999), o Banco do Brasil praticamente não operou com essa fonte, uma vez que esse montante esteve quase todo comprometido com a securitização da dívida do banco. Já os bancos privados, por sua vez,

emprestam os recursos dessa fonte para uma clientela com condições de oferecer maiores garantias e contrapartidas.

Na Tabela 3, verifica-se que o FAT foi a principal fonte de recursos para os contratos de crédito de custeio nos seis anos da série de dados, tanto em termos de número de contratos quanto do montante de recursos emprestados. A análise da participação do número de contratos e do total financiado anualmente comprova tal afirmação. Em 2001, por exemplo, aproximadamente 84% dos contratos e dos valores foram financiados com recursos do FAT.

Os recursos obrigatórios, por sua vez, foram, gradativamente, perdendo sua importância. Em 2001, responderam por cerca de 11% do número de contratos e dos valores dos contratos (Tabela 3).

TABELA 3 – PARTICIPAÇÃO DO NÚMERO DE CONTRATOS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO E DO VALOR FINANCIADO POR FINALIDADE, SEGUNDO FONTES DE RECURSOS DO PRONAF, BRASIL – 1996-2001

Fontes de recursos	Anos	Custeio		Investimento	
		% N° de contratos	% Total financiado	% N° de contratos	% Total financiado
Recursos Obrigatórios	1996	33,9	33,5	92,8	93,8
FAT		66,1	66,5	6,8	4,3
Fundos constitucionais		0,0	0,0	0,4	1,9
Total das fontes de recursos		100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Obrigatórios	1997	26,4	19,7	1,0	0,7
FAT		73,6	80,2	83,9	94,3
Fundos constitucionais		0,1	0,1	15,1	4,9
Total das fontes de recursos		100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Obrigatórios	1998	16,1	13,2	2,1	3,0
FAT		82,9	85,8	44,3	60,2
Fundos constitucionais		1,0	1,0	53,6	36,8
Total das fontes de recursos		100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Obrigatórios	1999	12,6	11,9	0,1	0,2
FAT		87,2	87,9	25,9	51,3
Fundos constitucionais		0,2	0,2	74,0	48,5
Total das fontes de recursos		100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Obrigatórios	2000	11,0	10,8	0,0	0,1
FAT		85,4	84,9	51,0	59,0
Fundos constitucionais		1,3	0,5	49,0	40,9
Recursos livres próprios		2,3	3,9	0,0	0,0
Total das fontes de recursos		100,0	100,0	100,0	100,0
Recursos Obrigatórios	2001	10,7	11,2	0,1	0,1
FAT		84,5	84,2	14,1	32,0
Fundos constitucionais		0,1	0,2	52,2	20,9
Recursos livres próprios		3,3	3,6	0,0	0,0
Recursos do Tesouro Nacional		1,4	0,8	33,7	47,1
Total das fontes de recursos		100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Anuário estatístico do crédito rural / BC, vários anos

Os dados sobre os financiamentos de investimentos, no âmbito do Pronaf, não apresentam uma tendência única, quando se avaliam as fontes dos recursos disponibilizados para essa finalidade de crédito. Em 1996, a principal fonte foram os recursos obrigatórios, que responderam pela quase totalidade das operações contratadas e dos valores financiados (Tabela 3). Nos anos seguintes, porém, essa fonte apresentou percentuais de participação muito pequenos, ganhando maior importância, no ano 1997, os recursos oriundos do FAT. Já em 1998 tem-se o crescimento da importância dos fundos constitucionais no financiamento das operações de investimento, que, em 1999, responderam por 74% do número de contratos e por 48,5% dos valores desses contratos. Nos dois últimos anos da série (2000 e 2001), os fundos constitucionais

mantiveram uma participação importante como fonte de recursos da finalidade investimento do Pronaf, mesmo que inferior a registrada em 1999. Cabe registrar a participação dos recursos do Tesouro Nacional em 2001.

A evolução dos financiamentos no âmbito do Pronaf, até 2001, é apresentada na Tabela 4. Os dados estão discriminados de acordo com as finalidades do Pronaf Crédito (custeio e investimento). Optou-se em somar os dados das duas finalidades, mas é preciso considerar que o total de contratos não é necessariamente representativo do número de beneficiários, já que um mesmo agricultor pode obter custeio e investimento na mesma safra. Além disso, como observaram Ferreira, Silveira e Garcia (2001, p. 500), “há uma grande dispersão das informações do Pronaf, o que vem dificultar, de modo especial, o monitoramento do programa”, mas não tanto a análise *ex-post* desses dados. Nesta tese, foram utilizados os dados do Banco Central, tanto para custeio, quanto investimento, mesmo considerando-se a ressalva dos autores de que a não obrigatoriedade do registro no Banco Central das operações de investimento pode ser a principal razão para a falta de precisão nos dados dessa finalidade. É bom lembrar que, diferente dos recursos do custeio, negociados apenas pelo Banco do Brasil, os recursos para investimento são repassados pelo Banco do Brasil, Banco do Nordeste (BNE) e BNDES.

Deve-se atentar para alguns fatos na Tabela 4: i) se forem considerados os dois extremos da série de dados aqui disponível, 1996 e 2001, pode-se dizer que houve significativa alteração nos indicadores de desempenho do programa: o número de contratos e o total aplicado na modalidade custeio ampliaram 15,2% e 21,3% a.a., respectivamente; no investimentos, os números são ainda mais significativos — o número de contratos cresceu 66,5% a.a. e os valores aplicados cerca de 92% a.a.; ii) chama atenção que, apesar do comportamento errático dos valores médios dos contratos de investimento, o valor médio total pouco se alterou, estabilizando-se em torno dos R\$ 3.000,00: “isso parece indicar uma ampliação do público do Pronaf, com o crescimento dos financiamentos dirigidos aos agricultores de renda intermediária, ou seja, classificados no grupo C” (FERREIRA, SILVEIRA e GARCIA, 2001, p. 503); iii) os valores aplicados têm mantido praticamente o mesmo volume desde 1997, mesmo com o aumento da clientela em potencial do Pronaf após a entrada dos beneficiários dos programas de reforma agrária, em 1999, iv) e, por último, nos últimos dois anos da série, 2000 e 2001, o número de contratos do Pronaf pouco se alterou, não se distanciando muito do limite de 800 mil contratos.

O que se percebe é que, no período compreendido entre os anos de 1996 e 2001, apesar dos importantes avanços que o Pronaf representou e do aumento no número de tomadores de crédito bancário, o atendimento das necessidades dos agricultores familiares não foi plenamente assegurado, considerando o número de estabelecimentos familiares existentes no país. O número de contratos alcançou, nesse período, o teto máximo de cerca de 834 mil contratos, em 2000 (Tabela 4).

TABELA 4 – NÚMERO DE CONTRATOS, VALORES TOTAIS FINANCIADOS E VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO DO PRONAF, BRASIL – 1996-2001

Valores constantes em R\$(1)

Anos	Custeio			Investimento			Total		
	N. de contratos	Total financiado	Valor médio dos contratos	N. de contratos	Total financiado	Valor médio dos contratos	N. de contratos	Total financiado	Valor médio dos contratos
1996	302.302	947.719.546	3.135,01	4.484	18.140.156	4.045,53	306.786	965.859.702	3.148,32
1997	411.370	1.538.872.805	3.740,85	66.348	649.844.041	9.794,48	477.718	2.188.716.846	4.581,61
1998	551.291	1.829.287.525	3.318,19	85.503	303.915.913	3.554,45	636.794	2.133.203.438	3.349,91
1999	690.871	2.086.387.662	3.019,94	100.806	446.041.373	4.424,75	791.677	2.532.429.035	3.198,82
2000	751.832	2.014.035.396	2.678,84	82.217	322.008.680	3.916,57	834.049	2.336.044.076	2.800,85
2001	705.225	1.927.813.372	2.733,61	95.428	584.879.267	6.129,01	800.653	2.512.692.639	3.138,30

Fonte: Anuário estatístico do crédito rural / BC, vários anos

NOTA (1): Os valores estão a preços de 2002, empregando-se como deflator a média anual do índice IGP-DI da FGV

Nos recentes Planos de Safra da agricultura familiar, cresceu o número de contratos: em 2002, foram 953.247 contratos de, em média, R\$ 2.522,80 (nessa safra, o montante contratado foi de R\$ 2,4 bilhões) e, em 2003, foram liberados 1.138.112 contratos. O montante efetivamente aplicado no programa nesse ano foi de cerca de R\$ 3,8 bilhões, perfazendo um valor médio total foi de R\$ 3.344,92 por contrato. Em 2004, foram contratados 1.492.992 financiamentos, entre créditos de custeio e investimento, com valores médios de R\$ 3.684,71. Nesse ano, o governo federal aplicou R\$ 5,5 bilhões no financiamento das atividades dos agricultores familiares.

2 DEMANDAS FINANCEIRAS DOS POBRES, MICROFINANÇAS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS INOVADORES

2.1 CARACTERÍSTICAS DA INTERMEDIÇÃO BANCÁRIA E FORMAS DO ACESSO DOS POBRES AOS SERVIÇOS E PRODUTOS FINANCEIROS

Os bancos, mesmo os que possuem maior capilaridade, como os bancos públicos, encontram muitas dificuldades para transitarem por realidades socioeconômicas e culturais

diferentes daquela da qual se originam, pois funcionários e gerentes decidem, mesmo em agências pelo interior do país, em função de critérios de eficiência e controle determinados nas instâncias superiores dos bancos. **As decisões do quanto e como emprestar** percorrem caminhos pouco flexíveis até chegar à agência local em função da rigidez institucional que caracteriza a estrutura de gestão de uma instituição bancária — uma estrutura vertical e centralizada. Por isso, embora inserida em realidades e demandas financeiras diversas, a agência bancária local tem limites rígidos para se adequar a tal diversidade, pois os parâmetros operacionais que norteiam seu funcionamento foram definidos em esfera superior. A atuação dos gerentes das agências é determinada por indicadores de avaliação de inadimplência e rentabilidade e têm margem restrita para decidirem sobre a liberação dos financiamentos. A desvinculação do espaço local faz com que, por fim, o giro baixo de recursos financeiros e a capacidade reduzida de poupança nos pequenos municípios brasileiros, a maioria deles baseados em economias rurais, associados aos processos recentes de privatização dos bancos estaduais, por exemplo, resultem no fechamento de agências bancárias já em funcionamento ou em baixa atratividade para a abertura de novas agências.

Os parâmetros de decisão e os instrumentos de gestão atendem, basicamente, à lógica de valorização do capital e de uma rentabilidade de curto prazo e estão articulados aos comportamentos dos centros financeiros internacionais. A formação do patrimônio das instituições bancárias depende, basicamente, das operações que mantêm com os mercados (de clientes e de títulos), orientadas para garantir a maximização dos seus ganhos. **Maximização dos ganhos**, e também a **aversão ao risco**, são componentes importantes a determinar a decisão dos bancos de conceder, ou não, recursos para operações de crédito e são fatores que podem explicar a reduzida oferta de crédito bancário, particularmente a escassez de crédito de médio e longo prazo, que é uma constante no Brasil.

No caso das operações de crédito, particularmente da oferta de crédito para capital de giro e investimentos, os bancos tendem a priorizar o financiamento das atividades que oferecem maior rentabilidade econômica (e garantias reais, de modo a se cercar de todas as precauções para o resgate desse crédito) e a concentrar a intermediação financeira em um número reduzido de operações de crédito com volumes significativos para reduzir os riscos e os **custos de transação** dessas operações. Os bancos acabam impondo, assim, inúmeras dificuldades para a concessão de financiamentos de pequenos valores, sobrevalorizando os riscos dessas operações e elevando,

desse modo, os custos administrativos e operacionais a elas atribuídos. Clientes com maior risco em potencial (tomadores de crédito sem garantias reais) e operações que apresentam maiores custos (créditos que demandam, por exemplo, monitoramento constante e próximo) não despertam o interesse do sistema financeiro. Ademais, as instituições bancárias possuem, de modo geral, um acesso restrito às informações sobre a situação dos agentes que demandaram o recurso, o que eleva os custos de seleção dos tomadores do crédito.

Os altos custos de transação na tomada do crédito rural, por exemplo, são determinantes para emprestadores e tomadores, porque estão relacionados aos deslocamentos sucessivos que os agricultores precisam empreender à agência bancária até a liberação do crédito (além do tempo de trabalho que perdem nesses deslocamentos), à assistência técnica e elaboração do projeto para a aplicação dos recursos emprestados e à reprodução e autenticação dos documentos necessários, assim como à burocracia e à gestão do crédito liberado (como o acesso a informações, por exemplo), de responsabilidade dos bancos integrantes do SNCR.

O ambiente de concorrência — acirrado pela liberalização e internacionalização financeiras, especialmente a partir dos anos 1990, responsáveis pela integração dos mercados financeiros mundiais — intensificou a padronização dos serviços financeiros, a partir de um intenso desenvolvimento tecnológico, e atribuiu maior atratividade às operações para a alimentar a circulação financeira, tão, ou mais, significativas que a concessão de financiamentos com fins produtivos.¹⁶ Trata-se de uma variedade de serviços financeiros voltados às atividades especulativas, pelos quais os bancos recebem comissões. Esses elementos tendem a ampliar as dificuldades descritas no relacionamento com diversos segmentos da sociedade, pois “é inegável que o processo de transformação por que passa o setor financeiro está modificando o ofício dos bancos na sociedade. As conseqüências desse processo, além de alterar especificamente o setor, acabam atingindo a população em geral” (BÚRIGO, 1999, p. 67).

A lógica de funcionamento dos bancos é um elemento importante, então, para compreender os contornos da diferenciação social em relação aos segmentos de baixa renda. Some-se ao que foi exposto:

i) as altas taxas de juros praticadas no Brasil, que permitem aos bancos manterem *spreads* elevados nas operações de crédito e um número reduzido dessas operações, sem afetar sua

¹⁶ Consultar Carneiro (1999); Ferreira e Freitas (1990); Freitas e Cintra (1998); Freitas (1997); FUNDAP (1999).

rentabilidade. O resultado é que o custo do crédito bancário é muito alto, o que, em conjunto com a oferta reduzida, amplia acentuadamente as restrições do acesso ao mercado de crédito para os demandantes (empresas e consumidores).

As operações com *spreads* e lucros elevados e os ganhos importantes obtidos nas operações com títulos da dívida pública explicam a solidez patrimonial do sistema bancário no Brasil (CARVALHO e ABRAMOVAY, 2004).¹⁷ A estrutura oligopolizada do setor financeiro permite aos bancos líderes organizar a concorrência e impedir a “guerra de preços” e a ampliação indesejada da oferta de crédito para demandantes de menor porte e menos conhecidos (os bancos conseguem, desse modo, substituir volume de operações pelos preços dessas operações) (Ibidem);

ii) a conduta dos agentes (aversão ao risco e risco moral)¹⁸ frente aos problemas relativos à informação assimétrica e à seleção adversa, enfatizados pela análise institucionalista dos mercados de crédito.¹⁹ No caso dos mercados de crédito rural, a dificuldade de acesso a informações resulta, particularmente, da grande dispersão territorial dos agricultores. Tais problemas resultam em custos de transação e levam os mercados de crédito a incorporarem determinados elementos ao seu *modus operandi*, como a exigência de garantias reais. Os agentes financeiros exigem garantias reais para minimizar ou acomodar os problemas mencionados e salvaguardar os interesses dos depositantes e sua própria solidez. As garantias reais reduzem o custo dos ofertantes do crédito na falta do pagamento de um empréstimo (o que significa que quanto menor a liquidez dessas garantias, maior será, para o agente financeiro, o grau de risco do

¹⁷ As operações de crédito e de tesouraria, ou seja, as aplicações em títulos e valores mobiliários (em sua maior parte, títulos da dívida pública caracterizados pela grande liquidez, rentabilidade e baixo risco), são as principais fontes de receitas para os bancos brasileiros.

¹⁸ Além das dificuldades em garantir a devolução do crédito concedido, por conta da ausência de garantias reais, o baixo nível educacional entre os segmentos sociais pobres, a informalidade nas práticas de gestão e de registros contábeis que os pequenos empreendedores mantêm e a aparente instabilidade de seus negócios estão entre os fatores de aversão ao risco dos bancos (PARENTE, 2003). Esses fatores podem ser resumidos, como observa a autora, na falta para os bancos de informações confiáveis sobre os pequenos empreendimentos.

¹⁹ Consultar Buainain (2003); Buainain e Rello (1995); Buainain e Souza Filho (1999); Hoff e Stiglitz (1993); Udry (1993); Yaron e Benjamin (1997). A preocupação dos autores vinculados a NEI no que se refere às finanças rurais concentra-se nas chamadas falhas dos mercados de crédito — que resultam do fato de que os ativos não estão plenamente distribuídos na sociedade capitalista —; nas assimetrias de informação, que aumentam os custos de transação do crédito, e na impossibilidade, por conta dessas características dos mercados de crédito, dos pequenos empreendedores realizarem suas potencialidades produtivas. Os autores filiados a essa abordagem defendem a importância de programas de microfinanças especialmente nos países em desenvolvimento, em que os grandes desequilíbrios de renda reduzem a eficiência do sistema econômico, já que esses programas podem significar a distribuição mais eficiente de ativos e a conseqüente redução da pobreza.

crédito e a provisão de recursos em relação aos recursos emprestados), assim como podem restringir o risco moral associado às transações de crédito, provendo um incentivo para o reembolso do crédito por parte do tomador (o risco da inadimplência resulta da dificuldade do *enforcement* do contrato), e aliviar o problema da seleção adversa, ao filtrar os tomadores que poderiam deixar de pagar (UDRY, 1993). A solução encontrada para reduzir os riscos das operações de crédito na ausência de garantias é, com freqüência, a elevação da taxa de juros cobrada nas operações de crédito.

As exigências de garantias patrimoniais feitas pelas instituições bancárias conferem ao crédito características quase que proibitivas para micro e pequenas empresas e unidades de produção familiar. Os bancos atendem, prioritariamente, os produtores que apresentam garantias reais — como o título de propriedade da terra, no caso dos agricultores — e, aparentemente, menores riscos de inadimplência, cercando-se de todas as precauções para o resgate do crédito liberado;²⁰

iii) a exigência de reciprocidade financeira de curto prazo para a liberação do crédito. É usual uma operação de crédito estar “casada” à aquisição de outros serviços e produtos bancários (como seguros e títulos de capitalização), além de os bancos exigirem, com freqüência, a manutenção de um saldo médio em conta e cobrarem os custos específicos do financiamento e da abertura da conta corrente ou cadastro. Os tomadores de crédito são tratados como clientes em potencial. Mesmo os bancos públicos orientam suas operações de crédito pelos mesmos critérios, além de se cercar de um conjunto de medidas quanto à inadimplência. “Isso fica evidente quando se considera a atuação das gerências do Banco do Brasil, até quando o alto escalão do banco decide financiar as micro e pequenas empresas, no âmbito das agências os recursos não são repassados, pois os gerentes têm receio de afetar a pontuação que recebem pelo nível de inadimplência. Nesse sentido, a burocracia interna dos bancos constitui um empecilho ao financiamento das micro e pequenas empresas” (FUNDAP, 1999, p. 138);

iv) que, para os bancos, a desburocratização já é viável de ser implementada na relação com os segmentos mais pobres, como mostram a abertura de contas simplificadas, tratada adiante. Todavia, o **monitoramento dos riscos do crédito** ainda baseia-se, sobretudo, na

²⁰ Mesmo no período em que os recursos oficiais foram fartos e subsidiados, a lógica predominante na concessão do financiamento rural passava pela exigência da titulação da terra e por mais uma série de trâmites burocráticos para reduzir o risco da operação de crédito.

captação de informações quantitativas. Mas, como captar informações que dizem respeito a uma realidade em que o trabalho e o cotidiano da vida familiar integram uma mesma esfera? Em que as fronteiras entre um e outro estão diluídas? Como captar informações que dizem respeito à pluriatividade dessas famílias? Para os bancos, retomando a idéia inicial, não é trivial operar com uma realidade tão complexa e diversificada, já que diferenciada do público que usualmente atendem e que mantém vínculos formais com os mercados de trabalho, de produção e de consumo.

Os segmentos sociais mais pobres da população desenvolvem diferentes estratégias para assegurar a renda familiar, que varia ao longo do ano e provém de diversas fontes, dependendo das necessidades e do tamanho da família e da idade dos seus membros. É uma característica que dificilmente pode ser incorporada aos sistemas de gestão, monitoramento e controle dos riscos mantidos pelos bancos, vinculados a indicadores de renda, patrimônio e saúde financeira dos tomadores de crédito. Resulta que esses segmentos sociais, ao demandarem crédito, são tidos pelos bancos como um público de alto risco, baixa reciprocidade e, conseqüentemente, detentores de operações de elevados custos de gestão e monitoramento, o que desestimula a oferta de serviços financeiros.

Para os bancos, o crédito integra um conjunto de metas comerciais, por isso, têm dificuldades para operá-lo como um instrumento de política pública, o que demandaria ações interligadas na operacionalização, especialmente se repassado a agricultores de menor renda e em regiões menos desenvolvidas ou a grupos de agricultores com demandas e condições estruturais diversas entre si, como no caso das regras atuais do Pronaf. É usual que ocorra um descompasso entre o desenho institucional dos programas de crédito oficial e a efetividade de sua operacionalização por intermédio das instituições bancárias: enquanto o Pronaf, por exemplo, define um conjunto de regras e sanções para a aplicação dos recursos — como a indicação de que para os grupos A e B do Pronaf deve ser utilizada a garantia pessoal dos tomadores do crédito e de que não deve ser exigida reciprocidade bancária na concessão do crédito —, as instituições bancárias esperam reduzir os custos de transação e os riscos que assumem na operacionalização do programa, o que resulta em custos elevados para o Tesouro Nacional e, por fim, em uma adaptação pouco significativa das formas de relacionamento com os agricultores familiares que

demandam o crédito.²¹ Os bancos continuam a se relacionar mais facilmente com os agricultores melhor situados em termos do seu enquadramento no Pronaf, e com um melhor cadastro junto às agências, e a ampliar pouco sua atuação em direção aos grupos de agricultores mais pobres.

O entendimento sobre o tema das demandas financeiras dos mais pobres e do seu acesso ao sistema financeiro vem, no entanto, se modificando em período recente, especialmente a partir dos anos 1990. Esse entendimento pode ser apresentado de duas formas.²² No caso das organizações que buscam **garantir a oferta do microcrédito a micro-empresendedores pobres**, formais e informais e estando eles no meio urbano ou rural, para inseri-los nos mercados e resgatá-los das condições de pobreza em que vivem, suas ações focam exclusivamente a oferta de microcrédito produtivo, incentivando atividades econômicas já desenvolvidas por indivíduos pobres. São pequenos negócios, informais ou formais, geralmente a fonte principal de subsistência das famílias, e que, não raro, têm acesso ao mercado de crédito pela primeira vez por intermédio das instituições de microcrédito. O objetivo é oferecer as condições para que esses empresários possam gerar trabalho e renda para manter suas famílias e participar da produção de riquezas do país, ampliando a produtividade dos seus negócios (BARONE et al., 2002). O acesso exclusivo ao microcrédito, no entanto, ainda que possa ampliar as fontes de renda das famílias pobres ao possibilitar o acesso ao crédito produtivo (para financiar capital de giro, especialmente, mas também para pequenos investimentos), não é suficiente para fortalecer a segurança econômica das famílias que o demandaram. Mesmo porque, diversas instituições de microcrédito optam por financiar apenas pequenos negócios já estabelecidos, e não financiam o capital necessário para a abertura de novos empreendimentos, afora a constatação de que atuam com operações de microcrédito uniformes, sem muitas adaptações às demandas de sua clientela em potencial (referindo-se às condições de pagamento do crédito — prazos e juros —, rígidas em relação ao perfil de funcionamento dos pequenos negócios). Essas observações não encerram uma avaliação negativa acerca dos mecanismos que permitem o acesso ao microcrédito,

²¹ No Pronaf, os recursos utilizados não são captados pelos bancos e sua principal fonte é o FAT; de todo modo, o Tesouro Nacional, além das subvenções repassadas aos agricultores na forma da equalização das taxas de juros e de rebates no pagamento de seus financiamentos, remunera os bancos para que façam a gestão do repasse e dos riscos do programa e forneçam crédito aos agricultores familiares — tais gastos com taxas administrativas e *spread* bancário oneram por demais os custos da política pública (ABRAMOVAY, 2004a).

²² Consultar Abramovay (2004a); Barone et al. (2002); Brusky e Fortuna (2003); Fontes (2003); Gentil et al. (s.d.); González-Vega (1998); Guerrero (2000); Gulli (1999); Lapenu e Wampfler (1997); Ledgerwood (2000); Meyer (2000); Nichter, Goldmark e Fiori (2002); Otero e Rhyne (1994); Parente (2003); Pommier (1997); Rutherford (1999); Zeller e Sharma (1998).

entretanto, se associam ao que muitos autores vêm afirmando a respeito da peculiar vida financeira dos mais pobres.

No segundo caso, reconhece-se que é preciso **atender as diferentes demandas financeiras das famílias pobres**, ofertando diferentes produtos financeiros adequados às demandas dessas famílias. Defende-se que o acesso dos mais pobres a serviços financeiros variados pode proporcionar-lhes melhores condições de vida e contribuir para a revitalização das comunidades em que vivem, à medida que permite o desenvolvimento do potencial empreendedor dessas famílias. A premissa em vários trabalhos recentes sobre as microfinanças é que famílias pobres têm necessidades financeiras diversas e demandam crédito, poupança e seguro condizentes com suas necessidades e condições de vida, de modo a garantir o complemento da sua renda e favorecer seu acesso a ativos, ou, ainda, potencializar seus recursos ociosos e os de suas comunidades. Não tendo, porém, suas demandas contempladas pelas instituições financeiras, em razão das dificuldades já relatadas, os mais pobres recorrem, com frequência, a agentes do seu círculo social, como vizinhos e compadres, mas também agiotas, comerciantes e proprietários de terra, não raro responsáveis por formas clientelistas e personalizadas de dependência, que inibem o vigor das iniciativas econômicas e realimentam os circuitos sociais da pobreza (ABRAMOVAY, 2004a). As finanças informais envolvem compromissos, reciprocidades e contrapartidas que, nesse caso, podem expressar uma situação de dominação localizada e encarecer o uso dos recursos para aqueles que demandam os serviços (ABRAMOVAY, 2004c). De acordo com o autor, o acesso a serviços financeiros formais pode levar à supressão dos laços de dominação, conforme abre caminhos para o acesso a mercados mais competitivos, além de ampliar o horizonte de aplicação desses recursos, já que as finanças informais estão restritas ao curtíssimo prazo.

Há **diferentes formatos organizacionais e instrumentos** para ofertar serviços financeiros a grupos sociais pobres. As organizações, de um modo geral,

- i) adotam tecnologias financeiras mais apropriadas às demandas do público que atendem, provenientes, com frequência, de inovações financeiras: são novas modalidades de operacionalização dos produtos financeiros, que facilitam o acesso a seguros, contas correntes e poupança mais simplificados e a concessão de crédito produtivo de pequeno montante (menor exigência de garantias reais e

maior proximidade social como elemento de avaliação do risco do crédito, por exemplo);

- ii) podem operar exclusivamente o crédito produtivo para micro-empresendedores ou o crédito como um instrumento de desenvolvimento comunitário. Nesse caso, mais do que a orientação individual para a aplicação correta dos recursos ofertados, procuram articular esse instrumento a outros projetos que comungam do mesmo objetivo e se integram, por isso, a uma rede mais ampla formada por diferentes iniciativas econômicas e sociais e de enfoque solidário. Há um esforço dos atores diretamente envolvidos em organizações que operam com tal perspectiva em conectar as iniciativas de microfinanças a políticas públicas mais abrangentes de geração de emprego e renda (FABBRI, 2001);
- iii) apóiam sua atuação em fontes de recursos diversificadas, podendo utilizar recursos provenientes de parcerias com agências de cooperação internacional, bancos públicos de fomento ou o setor privado ou da afiliação a redes internacionais de microfinanças, como a Visão Mundial e a Accion International; e
- iv) operam com caráter comercial ou são constituídas sem fins lucrativos. Nesse caso, as organizações resultam de iniciativas de movimentos populares ou dos poderes públicos ou ainda da parceria entre esses atores, funcionando, comumente, sob o formato de organizações não-governamentais (algumas contam com a participação dos poderes públicos nos conselhos de direção e na constituição do montante de recursos ofertado).

No Brasil, de acordo com a legislação vigente, uma instituição de microcrédito pode funcionar com base em dois formatos organizacionais: a SCM, cuja atividade objetiva lucro, e a OSCIP, que não visa lucros.²³ A orientação, com o advento do marco normativo para o microcrédito no Brasil, é que as ONGs financeiras, especializadas em microcrédito, migrem para o formato OSCIP, caso contrário, ficam sujeitas à legislação que restringe a usura.²⁴ A legislação permite que as instituições de microcrédito disponibilizem apenas o microcrédito produtivo e não

²³ Lei n. 9.790/99, para as OSCIPs, e Lei n. 10.194/01, para as SCMs. Informações disponíveis em http://www.sebrae.com.br/br/parasuaempresa/microcredito_2005.asp.

²⁴ Decreto n°. 22.626, de 07/04/1933, mais conhecido como Lei de Usura, que limita as taxas de juros a 12% a.a., impedindo a cobrança de taxas superiores.

autoriza a oferta de um conjunto maior de produtos financeiros, como a captação de recursos em poupança ou a concessão de crédito para o consumo.

São exemplos de OSCIP: a Instituição Comunitária de Crédito Portosol, em Porto Alegre, e as unidades da Associação para o Desenvolvimento da Mulher (Banco da Mulher), entre outras. Diversas ONGs que fazem a gestão de programas de crédito popular não converteram, no entanto, seu estatuto legal para OSCIP e continuam a operar a oferta de financiamentos produtivos para populações de baixa renda. A maioria dessas organizações concentra sua atuação em áreas urbanas e na operacionalização do microcrédito produtivo. Há também organizações, como as regionais da Cáritas Brasileira, que mantêm fundos de crédito rotativo para o financiamento de programas de economia popular solidária.

Os governos municipais e estaduais igualmente incorporaram o microcrédito as suas iniciativas e vêm disponibilizando verbas públicas, geralmente a taxas subsidiadas, para microempreendedores (MICK, 2003). O formato mais utilizado para a oferta dos fundos governamentais, por intermédio de programas de microcrédito ou de crédito popular, é a OSCIP, a maioria delas denominada de “Banco do Povo”. Mick (2003) cita duas experiências de fundos governamentais como as mais expressivas: o São Paulo Confia, uma OSCIP criada pela Prefeitura Municipal de São Paulo, em 2002, que opera aval solidário, e o BRB Providência, iniciativa do governo do Distrito Federal, na segunda metade dos anos 1990, operacionalizado pelo banco distrital. Na esfera federal, o Banco do Nordeste do Brasil S.A., banco estatal que é o principal parceiro do governo federal para o desenvolvimento regional e que orienta suas ações também por objetivos sociais, mantém o maior programa de microcrédito do Brasil em termos de clientes ativos, o CREDIAMIGO.

As estimativas dão conta que, em 2001, a penetração das instituições de microfinanças no Brasil era de cerca de 2% da demanda potencial (dividindo-se o número de clientes ativos dessas instituições pelo número estimado de 8,2 milhões de micro-empresendimentos que teriam demanda por esses produtos): o setor de microfinanças, no período considerado, era composto de 121 instituições que atendiam a pouco mais de 158 mil clientes ativos e operavam uma carteira de R\$ 138,8 milhões — nesses dados, estão os números relativos à atuação do Banco do Nordeste com o CREDIAMIGO (NICTER, GOLDMARK e FIORI, 2002). Os autores alertam que a taxa de penetração das microfinanças no mercado brasileiro situa-se muito abaixo da alcançada em vários outros países da América Latina, como a Bolívia, a Nicarágua e El Salvador, que

apresentam taxas em torno dos 70%, ou bem acima, como no caso da Bolívia (Ibidem). Trata-se de um mercado emergente no país que, embora não tenha registrado números tão expressivos, apresentou uma expansão substancial em anos recentes, mais intensamente a partir de meados da década de 1990, após a estabilização macroeconômica e a formulação de política pública específica para o setor, a começar de 1999 — antes disso, foram constituídas no país algumas poucas experiências de crédito popular, como os Centros de Apoio ao Pequeno Empreendedor, articulados na Rede Ceape, mas sem o apoio de uma política governamental nacional para a expansão do microcrédito.

Instituições bancárias, como os bancos públicos e os bancos regionais de desenvolvimento, e outras organizações integrantes do sistema financeiro nacional, como as cooperativas de crédito, também vêm ampliando sua atuação em direção aos mais pobres, disponibilizando microcrédito e crédito para consumo e, em alguns casos, outros produtos financeiros direcionados às demandas dos clientes de baixa renda, como contas correntes e seguros (BARONE et al., 2002; MICK, 2003; PARENTE, 2003).

A política de inclusão bancária e de crédito popular implementada pelo governo federal, especialmente a partir de 2003, por intermédio dos bancos, tem favorecido, entre outras mudanças, a ampliação do número de contas correntes e do volume de crédito pessoal, concedido a populações mais pobres ou a segmentos geralmente ausentes dos bancos, como aposentados e pensionistas da Previdência Social.²⁵ Bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, e bancos privados, como o Bradesco e o Unibanco, passaram a atender um mercado massificado, com facilidades para a abertura de contas correntes e o acesso as suas carteiras de crédito (MICK, 2003). O atendimento bancário também se expande por intermédio dos correspondentes bancários, que, funcionando em casas lotéricas e agências dos Correios, entre outros, cresceram 44,7% entre 2001 e 2003 (em termos absolutos), segundo dados do Banco Central. Observa-se, igualmente, a ampliação recente do volume de financiamentos para a aquisição de bens de consumo, bem como das parcerias entre bancos, lojas de venda a varejo e financeiras para o alongamento dos prazos para a compra de bens duráveis.

²⁵ Além das medidas do governo federal para estimular a inclusão bancária e a formação no sistema financeiro de um fundo para o microcrédito, entre outras medidas, o governo federal tem por objetivo ampliar o papel das cooperativas de crédito no atendimento financeiro de populações pobres. O papel das cooperativas é analisado à frente.

As instituições bancárias têm procurado se abrir, então, para um público que não lidam habitualmente. Há, portanto, a superação, em alguma medida, dos impedimentos tradicionalmente existentes para o ingresso dos pobres no sistema financeiro — as medidas governamentais facilitaram a abertura de 4,6 milhões de contas simplificadas em bancos comerciais (dados do Ministério da Fazenda, em dez. 2004). Permanecem, porém, muitas dificuldades para que se avance no relacionamento entre bancos e clientes pobres. As instituições bancárias tendem a lograr, especialmente quando apoiadas por um marco de regulação que as induz à ampliação do seu atendimento, resultados positivos com determinados segmentos sociais, possivelmente aqueles mais facilmente incorporados pela lógica bancária de controle e monitoramento e de incremento da rentabilidade, como os pequenos empreendimentos com renda mais estável e condições de apresentar um fiador aceitável ou algum bem para dar em garantia, ou ainda indivíduos de baixa renda que obtêm empréstimos com desconto direto em seus salários e nos benefícios da Previdência Social. A ampliação do acesso a segmentos que não apresentem tal perfil será limitada pela rigidez institucional dos arranjos bancários e pelo distanciamento social desses segmentos.

A inclusão bancária dos mais pobres não deve ser a única solução praticada para garantir o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. O acesso das famílias pobres — e não necessariamente dos mais pobres entre os pobres — a uma diversidade de produtos financeiros demanda arranjos organizacionais para além dos bancos, porque o processo de inclusão bancária não conseguirá inserir todo o público demandante desses serviços no sistema financeiro. A própria introdução de tecnologias financeiras adaptadas implica, além da exigência de certa flexibilidade das estruturas organizacionais e dos componentes tecnológicos que as caracterizam, custos de transação que os bancos não estão dispostos a assumir integralmente. São custos relacionados à adaptação, por exemplo, dos produtos, serviços e plataforma tecnológica e dos processos de análise da capacidade de pagamento e do risco das operações — já que, na abordagem das microfinanças, essa análise deve dispensar a análise de balanços patrimoniais e comprovantes de renda e se deter em informações informais sobre o fluxo de caixa dos pequenos negócios e o caráter dos seus empreendedores, levantamento, geralmente, feito pelos agentes de crédito — e de construção de garantias baseadas no compromisso pessoal ou solidário (PARENTE, 2003). Esses elementos combinados tornam as operações de microcrédito pouco atraentes ou de retorno muito lento para a lógica do negócio bancário. Parente (2003) menciona,

como limitações para as adaptações necessárias, as barreiras culturais, organizacionais e políticas que os bancos enfrentam para a ampliação do atendimento de segmentos sociais pobres, a começar pela percepção do alto risco que têm em relação aos segmentos de baixa renda.

Deve-se ter em conta, por fim, a distinção entre uma atuação descentralizada — que pode significar apenas a descentralização das ações de uma instituição financeira a partir de estratégias comerciais clássicas (exigência de garantias reais, por exemplo) — e a atuação de sistemas financeiros baseados em proximidade social (LAPENU e WAMPFLER, 1997). Búrigo (1998), discutindo Lapenu e Wampfler (1997), define os sistemas de proximidade como aqueles que procuram atender as populações excluídas das formas convencionais de financiamento, adaptando-se às necessidades e às capacidades desses segmentos sociais e simplificando os procedimentos de liberação do crédito e o uso de garantias (o aval solidário ou a acumulação prévia de poupança, entre outros), porém, basicamente, como aqueles sistemas que estão próximos social e geograficamente do público que pretendem alcançar.

Um sistema de crédito descentralizado, baseado em laços de proximidade social e territorial, teria maiores possibilidades de atender as demandas financeiras dos agricultores familiares, que não estão restritas unicamente ao crédito produtivo, como o Pronaf. Os agricultores demandam crédito para suas atividades e necessidades de manutenção, e também seguro e poupança, entre outros serviços financeiros. Um sistema de crédito descentralizado poderia, além de repassar o Pronaf, oferecer uma gama maior de serviços financeiros, e adaptar as formas de financiamento, até mesmo, aos agricultores familiares que não têm acesso ao programa, por não corresponderem aos critérios de classificação, ou aos que são o público-alvo de políticas de microcrédito produtivo (agricultores enquadrados no grupo B) ou, ainda, demandantes de políticas específicas, como os investimentos do Pronaf Semi-Árido. A proximidade social facilitaria a operacionalização de novas modalidades de serviços e produtos financeiros a custos mais reduzidos, à medida que combinasse diferentes fatores (econômicos e não-econômicos) para garantir a eficiência da oferta de serviços, no sentido do alcance dessa oferta e da sua sustentabilidade social e econômica, e também servisse como elemento de avaliação do risco e de garantia do crédito concedido.

Não bastam, então, taxas de juros subsidiadas, maior volume de recursos ou facilidades para a abertura de contas: o acesso ao sistema financeiro não deve depender unicamente dos arranjos institucionais já socialmente generalizados como instrumentos de intermediação

financeira (como os bancos), pois esses encontram limites para inovar o conteúdo das metodologias financeiras por conta, como já se afirmou, do distanciamento social do público que se pretende alcançar e rigidez institucional dos arranjos que sustentam sua atuação. A idéia de **inovação**, tratada a seguir, é essencial porque o conteúdo das modalidades de acesso ao sistema financeiro é importante para a determinação dos impactos positivos desse acesso para as famílias. Esses impactos positivos dizem respeito à ampliação das oportunidades econômicas e/ou sociais para as famílias que são incorporadas ao sistema financeiro, já que esse acesso pode ampliar não só as fontes de renda, mas as redes sociais em que essas famílias estabelecem sua vida cotidiana.

2.2 ARRANJOS INSTITUCIONAIS E FATORES DAS INOVAÇÕES PARA O ACESSO DOS POBRES AO SISTEMA FINANCEIRO

No âmbito desta tese, admite-se a existência de dificuldades na operacionalização do crédito direcionado aos micros e pequenos empreendedores rurais no sistema financeiro convencional, já mencionadas. Pressupõe-se, então, que organizações de crédito mais ajustadas à realidade e às demandas financeiras dos segmentos sociais têm condições de superar as dificuldades referentes à alocação dos recursos financeiros para esses agentes, ampliando, inclusive a oferta de outros produtos e serviços financeiros, além do crédito.

É provável que não exista um arranjo institucional ideal para ampliar o acesso dos pobres ao sistema financeiro, mas pode-se identificar um grande número de organizações financeiras voltadas ao atendimento financeiro de pequenos empreendimentos rurais e urbanos que apresentam resultados significativos. Diagnosticar os elementos que compõem o arranjo institucional em que se sustenta a atuação dessas organizações, para daí se aproximar dos elementos de um arranjo mais apropriado no sentido da sua eficiência no atendimento financeiro dos agricultores familiares, é tarefa relevante de ser empreendida. Organizações financeiras, como as instituições de crédito popular, os programas de microcrédito e as cooperativas de crédito rural, podem representar a consolidação de um arranjo institucional mais eficiente para o atendimento de micro e pequenos empreendedores, porque possuem características que, baseadas, em graus variados, em vínculos de proximidade social e imersas em redes que potencializam tais vínculos, podem facilitar o acesso ao crédito e reduzir os custos de transação dos financiamentos. O problema da informação assimétrica é insignificante em regiões em que os empréstimos são

realizados em aldeias ou em grupos menores (entre parentes, por exemplo); nesse contexto, os mecanismos contratuais para minimizar as dificuldades inerentes à informação assimétrica (a exigência de garantias) não são necessários, porque o fluxo livre de informações existente dentro das comunidades rurais facilita as transações de crédito: as duas partes envolvidas na transação de crédito dispõem das mesmas informações e é possível renegociar o financiamento, caso ambas as partes percebam a existência de um choque adverso na atividade financiada (UDRY, 1993).

Dois conceitos fundamentais definiram o foco da análise das organizações financeiras da agricultura familiar nesta tese e serviram ao propósito de compreender sua trajetória e dinâmica: **o arranjo institucional e os processos de inovação institucional**. A inovação diz respeito ao desenho e à aplicação de novos elementos do arranjo institucional que sustenta as organizações financeiras, ou mesmo de novos arranjos institucionais, para responder a requisitos (no sentido das demandas, que podem ser novas ou não) que os arranjos existentes têm dificuldades ou são insuficientes para atender. Arranjos institucionais consagrados pelo uso, como as cooperativas, podem vivenciar um processo de renovação ou de avigramento dos seus elementos, quando as cooperativas revalidam, por exemplo, o sentido da ação mútua entre seus associados, com base em instrumentos de ação concreta que fortalecem a organização comunitária. A participação dos diferentes agentes interessados na definição do conteúdo dos arranjos institucionais é condição importante para ampliar a eficiência dos processos de inovação.

O arranjo institucional é uma combinação de pressupostos organizacionais; de regras internas de funcionamento, que podem ser escritas ou tácitas — essas definidas, por exemplo, a partir da “fidelidade” dos membros da organização de crédito aos princípios que estão na base da constituição dessa organização —; de metodologias de mobilização e distribuição dos recursos financeiros; e de variáveis de cunho organizativo, social e econômico. Os elementos que compõem um arranjo institucional orientam as operações cotidianas das organizações financeiras, o âmbito dessas operações, as interações dos membros dentro das organizações e as relações dessas com seu público e com diferentes instituições, de modo a facilitar o desenvolvimento de suas atividades (a formalização, por exemplo, de parcerias, inclusive com o poder público). Em suma, o arranjo delimita a trajetória e define o conteúdo da dinâmica socioeconômica das organizações financeiras, bem como define o conteúdo dos instrumentos do acesso ao sistema financeiro que essas disponibilizarão.

Os elementos do arranjo estão definidos a partir dos princípios constitutivos e dos objetivos do funcionamento das organizações financeiras (mais ou menos identificados com as necessidades de seu público-alvo), do grau de coesão social e econômica que existe entre os membros das organizações, dos pressupostos organizacionais (no caso das cooperativas, têm relevância os princípios cooperativistas na definição desses pressupostos), das formas de controle social (que permitem a manutenção daqueles princípios e objetivos), da oferta de produtos financeiros (e do processo de adequação desses ao contexto socioeconômico em que vivem os segmentos sociais pobres), do contexto sócio-político em que as organizações financeiras atuam e da assimilação de parâmetros de pertença às relações entre as organizações e seu público (esses parâmetros colaboram, intensamente, para a redução do distanciamento social existente nessas relações). Essa é uma das principais características que diferenciam as organizações financeiras da agricultura familiar, por exemplo, de outras instituições financeiras, pois uma maior proximidade social entre as organizações e seu público mantém sua atuação mais identificada com os interesses desse público. Também proporciona um processo de autocrítica e inovação organizacional, ao valorizar diferentes formas de controle social, condiciona uma maior flexibilidade das modalidades de crédito e facilita a mobilização da poupança local, além de proporcionar formas menos onerosas de monitoramento do crédito concedido, pela facilidade em coletar informações a respeito dos que utilizam o crédito.

Para o emprego dos dois conceitos apresentados no levantamento e análise das evidências empíricas a respeito do objeto de estudo, considerem-se, ainda, componentes teóricos adicionais a sua dimensão analítica, como **ambiente institucional e processos de aprendizagem** formal e informal. “A capacidade de aprender, concebida como um processo interativo embebido socialmente, e o desenvolvimento de ‘competências entre os agentes’ determina o êxito econômico de empresas, regiões e países” (LUNDVALL e ERNST,²⁶ citado por YOGUEL, 1998, p. 06); a capacidade de aprender dos agentes reflete e depende, entre outros determinantes, de aprendizados anteriores e de um acúmulo mínimo de capacidades, competências e conhecimentos (codificados e tácitos) (YOGUEL, 1998; CASSIOLATO e LATRES, 2003). O processo de inovação é cumulativo e estabelece as condições favoráveis para outras inovações por conta dos conhecimentos acumulados pela organização e também pelas redes sociais que a sustentam.

²⁶ LUNDVALL, A.; ERNST, D. Information technology in the learning economy, challenges for developing countries. **Working Paper**, DRUID, n. 12, 1997.

Nesse sentido, a inovação e o aprendizado são processos dependentes de interações e, por isso, intensamente influenciados por formatos institucionais e organizacionais e contextos econômicos, sociais, institucionais e políticos específicos (CASSIOLATO e LATRES, 2003).²⁷ Esse último ponto é importante para as reflexões desta tese: para analisar a capacidade de inovar das organizações financeiras da agricultura familiar, é preciso considerar, então, as variáveis sociais e a forma como são incorporadas ao arranjo institucional das organizações, influenciando sua capacidade de inovar.²⁸

A hipótese desta tese aponta que o Sistema Cresol estabeleceu inovações para ampliar o acesso dos agricultores familiares ao sistema financeiro, que são dependentes dos elementos do seu arranjo institucional. Esse arranjo é, simultaneamente, inovador e fruto de inovação, já que essa possibilita a incorporação de novos elementos ao arranjo institucional e esses, por sua vez, tenderão a incrementar o processo de inovação subsequente. Por tal razão, os conceitos — arranjo institucional e processos de inovação — aparecem intensamente entrelaçados nesta tese. Ter evidente tal entrelaçamento é importante porque uma inovação, em si mesma, pode não representar mudanças significativas na relação da organização financeira com os mais pobres. Uma inovação financeira voltada para o atendimento desse público pode não obter os resultados esperados, tanto no seu alcance, em termos da ampliação do público que a organização pretendia contemplar, quanto nos resultados que produz para as famílias atendidas. A conjugação dos elementos do arranjo institucional, inclusive fatores não-econômicos, é determinante para o processo de geração e incorporação da inovação e, por conseguinte, para a maior eficiência da organização financeira. São os elementos que formam o arranjo institucional que permitem à organização assimilar as diversas variáveis do ambiente institucional, minimizando seus impactos (ou mesmo superando as restrições que o ambiente institucional impõe) ou maximizando as vantagens advindas dessas características (considerando um ambiente, mais ou menos, propício a gerar externalidades positivas). Desse modo, a eficiência da organização financeira relaciona-se, diretamente, ao ambiente institucional em que os serviços financeiros são disponibilizados e depende, também, do arranjo e da sua “capacidade” de incorporar os fatores sociais, políticos,

²⁷ Os autores citados fundamentam-se na literatura neo-shumpeteriana. Para uma síntese da abordagem neo-shumpeteriana sobre os processos de geração e difusão de inovações, consultar Possas (1989).

²⁸ Caracterizam o espaço local em que as cooperativas do Sistema Cresol atuam, especialmente, os vínculos oriundos da intensa organização social e política dos agricultores familiares no Sul do país, traduzida em sindicatos, associações, condomínios, grupos e cooperativas de produção, centros comunitários, clubes de mães, clubes de futebol, grupos de jovens e idosos, grupos de pastorais etc.

econômicos do ambiente, e as interações entre esses fatores, ao funcionamento da organização financeira. A inserção comunitária das cooperativas do Sistema Cresol e o papel desempenhado pelos agentes comunitários na seleção, aplicação e monitoramento do crédito concedido, elementos do seu arranjo institucional tratados adiante, são exemplo da forma como se dão as inter-relações do Sistema Cresol com seu entorno político-social e como ocorre a integração das características desse entorno aos mecanismos de sustentabilidade e controle das cooperativas.

No caso das organizações financeiras, o processo de inovar é motivado pela interação dos componentes da demanda e da oferta de serviços e produtos financeiros, ou seja, das necessidades dos demandantes de serviços financeiros e dos requisitos da racionalidade que norteia a atuação da organização financeira: essa precisa ajustar os critérios técnico-operacionais e financeiros da sua permanência aos elementos político-ideológicos da sua relação direta com os movimentos sociais (a necessidade de preservar a legitimidade política, por exemplo), quando se consideram as organizações financeiras da agricultura familiar, constituídas com o intenso apoio de entidades sociais desses agricultores. As orientações estratégicas para a aplicação do crédito nas cooperativas, produto fundamental da oferta daquelas organizações, pela relevância na pauta de reivindicações de sindicatos de trabalhadores rurais, por exemplo, são definidas a partir de um rol de conhecimentos codificados, determinados pelos manuais operacionais dos órgãos fiscalizadores da autoridade monetária e pelas boas práticas transferidas por outras organizações financeiras, porém, a definição dessas estratégias depende, em intensidade similar, do conhecimento tácito acumulado, especialmente, pelos atores internos à organização. Esse conhecimento tem caráter localizado e específico, desempenha papel primordial nos processos bem sucedidos de inovação e não pode ser facilmente transferível (CASSIOLATO e LATRES, 2003).

Tal conhecimento circula por redes sociais por conta dos mecanismos de cooperação entre os atores que as constituem: quando se reflete sobre o Sistema Cresol e suas parcerias com entidades de representação social dos agricultores familiares, percebe-se que o processo de aprendizagem de dirigentes, técnicos, assessores e associados e o espaço que têm para a aplicação de suas competências dependem das interações com as entidades parceiras, podendo ser mais ou menos tensas, a depender da proximidade com a pauta de reivindicações que define a atuação dessas entidades e da maneira como os itens dessa pauta são assimilados pelo Cresol. Considere-se que “a circulação de conhecimentos, tanto interna à firma como a existente entre firmas,

constitui um processo complexo cuja intensidade depende i) da necessidade de resolver problemas concretos em situação de incerteza, o que estimula a demanda de soluções não-codificáveis; ii) do grau de complexidade técnica das equipes de trabalho; iii) do tipo de competências básicas dos agentes; iv) da capacidade de relacionar-se e de trabalhar em forma grupal e v) do grau de aproveitamento dos saberes técnicos e organizacionais dos trabalhadores da firma” (YOGUEL, 1998, p. 11). Retomando a argumentação, as orientações estratégicas para a aplicação do crédito são definidas por critérios operacionais previamente definidos e pelas influências de um conjunto de atores que demarcam o espaço de atuação das organizações financeiras da agricultura familiar: para esses atores, o crédito integra um projeto mais abrangente de desenvolvimento rural e deve, por exemplo, ser um instrumento de conversão dos sistemas produtivos para a agroecologia. A forma de operacionalização do crédito com tal fim dependerá da sistematização dos diferentes conhecimentos dos atores envolvidos na gestão dessa operacionalização e de que se mobilize instrumentos que minimizem os riscos que, por ventura, ela possa representar.

Parente (2003) observa que tecnologias inovadoras de microfinanças referem-se a três itens: i) ao desenho de produtos adequados e oportunos à natureza e à realidade dos microempresários; ii) aos processos metodológicos de análise, concessão e acompanhamento do crédito e iii) ao modelo de gestão que mobiliza a organização financeira para a realização da missão de microfinanças. Barone et al. (2002) afirmam, ainda, que o microcrédito está baseado na concessão e na aplicação assistidas pelos agentes de crédito e na utilização de garantias individuais e pessoais — com a indicação de um fiador — ou coletivas, com a formação de grupos de crédito. É preciso reter, por fim, que o conteúdo inovador das metodologias que sustentam a oferta de serviços financeiros aos mais pobres não está associado somente ao potencial que apresentam na superação das dificuldades tradicionalmente existentes para seu ingresso no sistema financeiro, mas à capacidade de, ao garantir tal ingresso, tornar mais amplo seu acesso a ativos.

Para melhor compreender o contexto em operam as organizações financeiras, adotou-se o conceito de ambiente institucional definido pelo enfoque institucionalista, que é o conjunto de macroinstituições que estabelecem as bases para a produção, a troca e a distribuição econômicas. As macroinstituições referem-se, por exemplo, à legislação, definição de direitos de propriedade, valores, costumes, laços étnicos e familiares e códigos de ética, ou seja, a regras formais e

restrições informais (FARINA et al., 1997; AZEVEDO, 2000). A base de atuação de muitas das organizações de microfinanças é comunitária ou municipal, sem desconsiderar que, com frequência, integram uma articulação territorial mais ampla (como um sistema de cooperativas de crédito, por exemplo, que tem várias unidades em um estado ou uma região). Em cada um desses espaços de atuação e articulação, o ambiente de sociabilidade e as regras de funcionamento serão diferentes e imporão diferentes graus de disciplina às decisões das organizações financeiras.

Sendo assim, as formas como as organizações lidam com as possíveis tensões provocadas pelas diferenças mencionadas, e incorporam-nas ao seu arranjo institucional, devem analisadas. Dependendo da “força” do conjunto de regras e restrições (referindo-se à existência de elementos que minam a credibilidade de uma regra ou à ausência de regras informais que induzam determinados comportamentos ou desestimulem outros), a solução apresentada para um determinado problema — como o aval solidário utilizado pelas organizações de microfinanças para superar os problemas advindos da ausência de garantias e do risco de inadimplência — pode não fazer sentido para as pessoas que devem utilizar o mecanismo e apresentar, por isso, capacidade menor de mobilização. A percepção que os atores sociais têm das regras formais ou a ausência de restrições informais que facilitem as interações é fundamental para o funcionamento de um arranjo institucional. “Uma regra tem importância não somente pelo seu desenho (qual regra), mas também pelo modo com que os agentes percebem sua perpetuidade (estabilidade das regras) e pelo seu eventual conflito com demais regras formais e, sobretudo, restrições informais” (AZEVEDO, 2000, p. 42).

O ambiente institucional é um dos níveis analíticos em que os autores da Nova Economia Institucional²⁹ abordam as instituições e seu papel na interação econômica entre os indivíduos; as estruturas de governança (ou arranjos institucionais), que dizem respeito às microinstituições que regulam uma determinada transação, são o outro nível de análise da NEI (FARINA et al., 1997; AZEVEDO, 2000).³⁰ Farina et al. (1997) apontam que, mais do que analisar cada nível analítico

²⁹ Consultar Abramovay (2004b); Arrow (1974); Azevedo (2000); Bardhan (s.d.); Buainain e Rello (1995); Espino (2000; 2003); Farina et al. (1997); Hiratuka (1997); Hoff e Braverman e Stiglitz (1993); Hollingsworth (2004); North (2001); Williamson (1994).

³⁰ As instituições podem contribuir para reduzir — ou mesmo para aumentar — os custos das interações entre os indivíduos, tratados a seguir. As instituições desempenham um papel estratégico no intercâmbio econômico, político e social entre os agentes econômicos à medida que delimitam as escolhas e o comportamento desses indivíduos. Isso equivale a afirmar que as opções dos agentes econômicos — que podem ser de poupar, investir ou inovar — não dependem apenas dos incentivos gerados pelo mercado e pela dotação de fatores, como defende a teoria neoclássica. São as instituições que podem incentivar ou desestimular essas decisões, afetando o desempenho da economia. Por

de forma isolada, é relevante definir o modo como se relacionam um com o outro. Para tanto, mencionam o esquema de três níveis proposto por Williamson (1994), “em que ambiente institucional, estrutura de governança e indivíduos interagem estabelecendo relações de influência mútua” (FARINA et al., 1997, p. 61). “[...] A estrutura de governança, [por exemplo,] se desenvolve dentro dos limites impostos pelo ambiente institucional e pelos pressupostos comportamentais sobre os indivíduos”, sendo esses pressupostos as condições para o aparecimento dos custos de transação (FARINA et al., 1997, p. 62).

São dois os pressupostos sobre o comportamento dos indivíduos que alguns dos principais autores da NEI, como Oliver E. Williamson, utilizam em seu esquema analítico: a racionalidade limitada — há um limite na capacidade dos indivíduos de processar informações — e o oportunismo (os indivíduos têm um comportamento auto-interessado e são ávidos). Nesse esquema, “[...] tanto o ambiente institucional quanto as estruturas de governança apresentariam um efeito secundário sobre os indivíduos [...]”, já que eles agem em concordância com suas preferências e convicções definidas no plano individual, ou seja, suas características estão dadas (FARINA et al., 1997, p. 63).³¹ Abramovay (2004b), tratando da segunda vertente fundamental da Nova Economia Institucional, atribuída especialmente a Douglas North (a primeira vertente seria a que vem de Williamson), observa que aquele autor, embora adepto do individualismo metodológico, “[...] não supõe, contrariamente a Williamson, que o oportunismo seja um traço comportamental axiomáticamente associado à vida econômica. A vida social para North é fundamentalmente obscura em função da dificuldade de os atores entenderem as premissas e os pontos de vista a partir dos quais os outros agem” (ABRAMOVAY, 2004b, p. 14). “[...] Existem os custos de transação [continua o autor, referindo-se à abordagem teórica de North,] exatamente porque a noção de auto-interesse é insuficiente para conter as motivações humanas e porque o

tal razão, a NEI considera que os fatores políticos, institucionais e históricos são fundamentais na explicação da condição de desenvolvimento ou de atraso dos países (CEPAL, 1996). Conceituando as instituições em um marco mais geral, pode-se afirmar que “[...] são o conjunto de regras que articulam e organizam as interações econômicas, sociais e políticas entre os indivíduos e os grupos sociais” e têm como funções fomentar a cooperação entre os agentes econômicos e melhorar a coordenação econômica (BUAINAIN e RELLO, 1995, p. 232). As instituições provêm de práticas materiais, de representações mentais e de construções simbólicas partilhadas pelos indivíduos.

³¹ O esquema analítico da NEI abrange uma gama maior de variáveis explicativas do que a teoria neoclássica — mesmo que não se afaste completamente dos pressupostos dessa teoria, já que não rompe com o individualismo metodológico, base da teoria neoclássica —, associando a formação de preços e a alocação de recursos à estrutura organizacional da sociedade e preocupando-se em analisar a formação e o papel das instituições e os problemas relativos à organização e ao controle do sistema econômico.

sistema de preços não tem o poder de ensinar os atores a corrigir seus rumos pelos sinais que dele recebem” (Ibidem).

Uma das contribuições fundamentais da NEI é, precisamente, a definição dos **custos de transação** e a demonstração do seu significado. “Os custos associados à transação [...] estão relacionados aos custos *ex-ante*, de coleta e processamento de informações, de negociação e estabelecimento de garantias e salvaguardas (formalizados em contrato ou não) e, principalmente, aos custos *ex-post* de renegociação, monitoramento e adaptações a circunstâncias não previstas inicialmente” (HIRATUKA, 1997, p. 18).³² “**A presença dos custos de transação exige dos agentes esforços de coordenação econômica** em distintos âmbitos: informação, direitos de propriedade, contratos, ações coletivas e negociações, entre muitos outros, que permitem distribuir os custos associados à transação e, eventualmente, aproveitar os resultados da cooperação; **esta coordenação não é proporcional ao mercado, portanto, requer arranjos institucionais que a facilitem**” (ESPINO, 2000, p. 99-100; grifo da autora). A cooperativa de crédito é um exemplo de forma de coordenação horizontal entre os indivíduos.

O conceito de arranjo institucional, combinado à noção de ambiente institucional, serve ao propósito de analisar as organizações financeiras e sua origem, os fatores que conduzem os indivíduos a constituírem certos tipos de organização mais ou menos eficientes (os fatores podem ser: instituições, estruturas contratuais, meio geográfico, políticas públicas, tipos de ativos, padrões culturais, tecnologia disponível etc.) e o comportamento das organizações em determinados contextos institucionais. “Os aspectos organizacionais das trocas econômicas são uma dimensão destacada nas economias modernas. [...] As organizações são estruturas econômicas, administrativas, políticas e sociais dentro das quais os agentes realizam os intercâmbios” (ESPINO, 2000, p. 293). **As organizações em si podem constituir um arranjo institucional**, porque “[...] são, de algum modo, os elos que unem, estruturam e relacionam os mercados e os agentes e lhes conferem suas peculiaridades (tipos de relações intersetoriais e intra-setoriais, modalidades de cooperação e concorrência etc.)” (Ibidem). As organizações podem desempenhar, então, o papel de construir ou reforçar redes de relações sociais para

³² Quanto ao repasse de crédito, por exemplo, as instituições de crédito públicas ou privadas e exógenas às comunidades têm custos de transação maiores do que os agentes que operam nos mercados informais de crédito, já que não dispõem das mesmas informações que os membros das comunidades e precisam utilizar soluções institucionais, como as garantias e o encadeamento contratuais com outros mercados, para contornar os problemas, e têm custos, relativos à informação assimétrica e à seleção adversa (UDRY, 1993).

realizar os objetivos da sua constituição e, mais do que isso, de manter a estabilidade dessas redes.

2.3 NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS PARA A OFERTA DE SERVIÇOS FINANCEIROS: RELATOS DE EXPERIÊNCIAS DE MICROFINANÇAS RURAIS

Há atualmente um consenso nas análises em torno das dificuldades dos arranjos convencionais para o financiamento dos agricultores familiares e de populações rurais empobrecidas e descapitalizadas. Existe um vazio deixado pelas instituições bancárias que, tradicionalmente, financiavam agricultores de pequeno porte, tomando-se por base os vários países que viram aqueles arranjos se esgotarem ainda nos anos 1980. Esse vazio fez crescer o interesse por novos arranjos institucionais para a mobilização e o repasse de recursos financeiros no meio rural, mas não apenas nos países em desenvolvimento, também nas regiões desenvolvidas. O espaço foi sendo, gradualmente, ocupado por uma diversidade de formas de concessão de microfinanças que facilitam a administração dos escassos recursos das famílias rurais e diminuem os riscos que enfrentam. São organizações e sistemas de crédito mais adaptados à realidade do público que atendem, parcela delas portadoras de inovações institucionais na ampliação do acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. Sua atuação deve ter por base as dinâmicas locais de produção e comercialização e ser simplificada, descentralizada e controlada pela própria comunidade, que são seus credores e também seus devedores (BUAINAIN E RELLO, 1995).

Em uma tipologia dos sistemas de crédito que operam microfinanciamentos, Lapenu e Wampfler (1997) reúnem esses sistemas em três modelos: os modelos mutualistas, como as caixas populares de poupança e crédito de Burkina-Faso e do México; o modelo de crédito solidário ou *Grameen Bank*; e os sistemas bancários. Desse último, são exemplos o Bank Rakyat Indonesia; a Caixa Nacional de Crédito Agrícola, de Burkina-Faso, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Agrícola, de Mali, os dois na África do Oeste; e o Bancosol, na Bolívia.

Teyssier (1997), em outra tipologia dos sistemas de financiamento, relaciona também os sistemas “informais” de crédito e poupança. Podem ser mencionados os usurários (ou agiotas), figura comum em lugares em que as oportunidades de acesso ao crédito mais formal são escassas, e os banqueiros ambulantes de Togo e Benin, na África.

No Brasil, foram as cooperativas de crédito rural de pequeno porte que ganharam, especialmente nos anos 1990, relevância na oferta de serviços financeiros aos agricultores familiares, possibilitando, entre outros serviços, o acesso ao crédito oficial a muitos desses produtores que até então não haviam se beneficiado dele. As cooperativas de crédito estão, entretanto, ausentes do marco de regulação do microcrédito no Brasil e “...são excluídas de análises internacionais do segmento de microfinanças, inclusive de alguns estudos publicados pelo Banco Mundial, principalmente pelo nicho de mercado, que se situa um pouco acima daquele a que se dedicam as microfinanças...” e é direcionado apenas aos seus associados (BANCO CENTRAL, 2003, p. 07). Outros autores observam, porém, que “...não são por enquanto vistas como pertencentes ao grupo de instituições praticantes de microcrédito, apesar de freqüentemente trabalharem com um público tão ou mais desestruturado quanto os clientes ‘tradicionais’ do microcrédito” (FONTES, 2003, p. 30).

A constatação de que as cooperativas de crédito não integram, diretamente, o setor de microfinanças, não impede que o Banco Central estimule o surgimento e a constituição de um número maior de cooperativas e também de novos tipos, direcionados aos segmentos atendidos pelas microfinanças, como as cooperativas de pequenos empresários, microempresários e microempreendedores, ou ainda as de livre admissão de associados em localidades com menos de 100 mil habitantes (conforme Resolução 3.106, de jun. 2003).³³ O Banco Central regula o cooperativismo de crédito de modo a ampliar seu espaço na sociedade e diminuir desigualdades regionais e reconhece sua importância estratégica como um importante instrumento de acesso da população a produtos e serviços de forma eficiente, transparente, adequada e sustentável (BANCO CENTRAL, 2003). Sua expectativa é que as cooperativas deverão ser incluídas no segmento de microfinanças no Brasil em análises futuras (Ibidem).

Diversos autores defendem a eficácia das cooperativas no atendimento das variadas demandas financeiras de agricultores familiares e micro-empresários urbanos, na superação das restrições para o acesso dos segmentos sociais pobres ao sistema financeiro e na ampliação desse acesso às populações de pequenos municípios. Nesta tese, considerou-se a atuação das cooperativas de crédito bastante próxima à das organizações de microfinanças, mesmo que as cooperativas formem um conjunto heterogêneo em termos de volume de capital, abrangência

³³ A legislação cooperativa atual também prevê “[...]a transformação de cooperativas existentes em cooperativas de livre admissão de associados em localidades com menos de 750 mil habitantes [...]” (Resolução 3.106).

territorial e social e formas de atuação. Ponderou-se, ainda assim, que as cooperativas de crédito apresentam um formato institucional mais adequado para a oferta de serviços financeiros a populações pobres: funcionam sem fins lucrativos; coletam e aplicam a poupança local; constituem uma estrutura local que combina atividades de cunho financeiro e social e apresentam características organizacionais baseadas na mutualidade e na autogestão (o controle das decisões é exclusivo dos associados), que facilitam a seleção e o monitoramento do crédito, a redução dos custos operacionais e a coleta e aplicação da poupança local. Além disso, nas cooperativas os associados detêm cotas do capital e tomam emprestados os recursos do seu vizinho, por assim dizer, o que estimula um compromisso dos tomadores de crédito, à medida que eles percebem que seu acesso aos financiamentos depende da viabilização da cooperativa e da preservação do montante de recursos que ela tem para emprestar. A ampliação da atuação das cooperativas depende, pode-se dizer, da solidariedade econômica que as famílias fundam quando se vinculam a **organizações de caráter cooperativo ou associativo**.

O processo de mobilização de diferentes setores da sociedade brasileira, inclusive de movimentos populares, para a constituição de cooperativas de crédito, tanto no meio urbano quanto no espaço rural, fortaleceu as bases do cooperativismo de crédito no país ao longo da década de 1990. Nesse período, surgiram iniciativas de cooperativas de crédito em várias regiões do país vinculadas à atuação desses movimentos e organizações sociais. São experiências que têm como objetivo a promoção da inclusão social e o desenvolvimento comunitário. Os atores envolvidos na constituição das cooperativas acreditam que essas podem ter um papel importante no financiamento do desenvolvimento das localidades em que atuam, porque favorecem a circulação local dos recursos financeiros captados, a concessão do crédito com diferentes propósitos (do consumo aos investimentos produtivos) e a participação dos associados no planejamento de suas ações. O foco da sua atuação nos associados e nas comunidades onde esses residem e trabalham pode valorizar atributos locais, importantes para o processo desenvolvimento.

A seguir, relatos de experiências de microfinanças rurais.

2.3.1 O GRAMEEN BANK, EM BANGLADESH

A história do Grameen Bank começa em 1976, quando um professor universitário desenvolveu um sistema de financiamento original em Bangladesh, fornecendo crédito,

inicialmente com recursos próprios, para populações pobres de bairros vizinhos à universidade em que lecionava. Depois, já com recursos do Banco Agrícola de Bangladesh, o professor conseguiu elevar, em 1983, esse sistema à categoria de banco, com a autorização do Banco Central. No final dos anos 1990, o *Grameen Bank* já concedia mais de 2 milhões de empréstimos a um público composto em sua quase maioria por mulheres, especialmente mulheres agricultoras com nenhuma ou pouca terra (o tamanho das propriedades é de menos de um acre), e com uma taxa de reembolso próxima aos 100%.

A opção em financiar prioritariamente mulheres se consolidou ao longo da trajetória do banco. De início, pretendia-se financiar tanto homens quanto mulheres, procurando alcançar a marca de 50% para cada grupo. Mas, como relata o próprio professor Yunus, com o tempo percebeu-se que os recursos emprestados às mulheres eram muito mais efetivamente aproveitados por suas famílias. Segundo ele, as mulheres são mais afetadas pela pobreza que os homens, porque ao faltar alimentos em suas mesas são elas quem espontaneamente repassam sua parte da comida para os filhos famintos, e nunca abandonam suas casas e suas crianças, diferentemente de seus homens. Além do mais, as mulheres são mais constantes no reembolso do crédito.

Atualmente, o modelo *Grameen Bank* se reproduz em várias partes do mundo, em países da África e América Latina, nos Estados Unidos e no Leste Europeu, e conquista relativo êxito. Para compreender tais resultados favoráveis, é preciso assimilar as características próprias do modelo original, para daí identificar, a cada adaptação do mesmo, quais desses elementos devem ser preservados ou abandonados em contextos diferentes de um país como Bangladesh.

De acordo com Gentil (1997), o modelo *Grameen Bank* se caracteriza por aspectos que lhe são fundamentais, válidos para qualquer país, e por aspectos secundários, específicos para a situação de Bangladesh.

Os aspectos fundamentais estão na seleção grupal dos tomadores de crédito e formação de grupos solidários, que possibilitam a utilização de garantias morais; na atuação do agente de crédito; nas características dos financiamentos, cuja aplicação não é direcionada para nenhum objeto produtivo específico e que têm reembolso semanal, com taxas de juros similares às cobradas pelo mercado financeiro, mas inferior àquelas praticadas pelos usuários; e nos programas de poupança obrigatória e voluntária. Os programas de poupança constituem fontes de recursos próprios para o banco e alimentam diversos fundos institucionalizados, como os fundos de desastre e de auxílio, servindo inclusive como seguro contra eventuais problemas de

reembolso. A poupança voluntária não é, porém, tão estimulada pelo *Grameen Bank* e permanece em níveis baixos.

Os financiamentos no *Grameen Bank* são outorgados ao grupo solidário e todos seus membros se responsabilizam por seu reembolso, se solidarizando ou pressionando o devedor na falta de pagamento. “As garantias morais dependem das formas de solidariedade ou da eficiência das pressões sociais baseadas na honra ou na vergonha” (GENTIL, 1997, p. 151). O fornecimento dos créditos é, contudo, individual e beneficia de maneira gradual os indivíduos que compõem o grupo (primeiro, dois recebem; em seguida, se os prazos de reembolso são cumpridos, dois meses depois mais dois membros têm acesso ao crédito; o último membro recebe um mês depois). A aplicação dos recursos emprestados é livre, desde que o objeto do crédito seja rentável, ou seja, é preciso que atividade financiada gere renda, e os trâmites burocráticos do crédito são simplificados e de fácil compreensão.

Todos os grupos recebem informações e capacitação, antes e durante o transcurso do financiamento, de forma que todos conheçam claramente as regras do funcionamento do *Grameen Bank*. O papel do agente de crédito, um técnico do banco que visita as comunidades e que se responsabiliza pela orientação para a composição dos grupos e pelo seu acompanhamento, é, nesse sentido, fundamental, porque é no vínculo entre o agente e os grupos que as informações da instituição para seu público, e vice-versa, são repassadas, as decisões são tomadas – sobre qual atividade é rentável, por exemplo – e os reembolsos são concretizados.³⁴ Os grupos solidários e os agentes de crédito participam de reuniões regulares, geralmente uma vez por semana.

Buscando aumentar a rentabilidade dos créditos fornecidos, o *Grameen Bank* desenvolve múltiplas atividades, como a construção de escolas, o melhoramento de instalações sanitárias, a gestão dos sistemas hidráulicos e a instalação de bombas de água potável e um programa de inovações tecnológicas, entre outros. O que norteia a multiplicidade do apoio a atividades anexas é a visão de que, no *Grameen Bank*, “o crédito está a serviço de um objetivo social: permitir aos tomadores de crédito cruzar ‘a fronteira da pobreza’” (GENTIL, 1997, p. 148).

³⁴ Gentil (1997) afirma que os agentes de crédito são técnicos com grande poder de decisão e que mantêm com os agricultores relações verticais e até autoritárias ou paternalistas. Mas atenta também para o fato de que é o marco cultural da sociedade em que vivem, e aí já começamos a falar dos aspectos específicos do *Grameen Bank*, o que determina essa postura muito específica dos que trabalham no banco e lidam com seu público. Para Gentil (1997) atitudes assim são quase inevitáveis quando se está lidando com mulheres analfabetas, que possuem estatuto social inferior em um país muçulmano e que resistem muitas vezes, pelos aspectos culturais, a acessar o crédito disponibilizado pelo banco.

Sobre os aspectos específicos do modelo *Grameen Bank*, além do marco cultural de Bangladesh, recebem destaque as políticas oficiais de crédito que apóiam a proposta do banco, considerando que a concessão de financiamentos para populações pobres é um tema que há muito integra a retórica política dos governantes de Bangladesh. O recebimento de recursos em condições especiais de reembolso e com taxas de juros subsidiadas, que permitem manter a estrutura e a proposta originais do *Grameen Bank* funcionando, é difícil de ser reproduzido em outras circunstâncias.

Para concluir, destaca-se a relação construída entre o *Grameen Bank* e seu público, que parece reconhecer a importância da única instituição no país direcionada exclusivamente para seus interesses ao preservar a qualidade dessa relação, respondendo aos estímulos do banco nessa direção. Resulta daí, por exemplo, a integridade do reembolso dos financiamentos concedidos.

2.3.2 AS TANDAS, NA ÁFRICA

A Tanda ou Rosca é um exemplo que ilustra os chamados sistemas “informais” de crédito e poupança. Em muitos lugares nos quais foram organizadas, as tandas são a única alternativa, especialmente para as mulheres, de poupar seus recursos e de ter acesso ao crédito.

As tandas configuram uma associação de poupança e créditos em que todos os participantes aportam, em periodicidade definida no início do ciclo (existem tandas diárias, semanais e mensais), uma quantia em dinheiro e recebem, um participante por vez, todo o somatório da poupança coletada entre seus integrantes. “Assim, o que recebe primeiro, recebe um crédito de todos os demais, pagando-o no transcurso do ciclo; o que recebe por último, poupou durante todo o ciclo, até receber o conjunto de seus próprios aportes” (TEYSSIER, 1997, p. 188). Os pagamentos do crédito recebido e os aportes de poupança se mantêm pontuais porque os membros do grupo se escolhem entre si, definindo os critérios dessa seleção livremente — sempre uma “pessoa de confiança” —, e porque a pressão social que o grupo exerce sobre todos os membros é forte, de forma a impedir a inadimplência.³⁵

Os membros das tandas têm poder de decisão sobre seu manejo, fazendo com que essa organização de crédito se distancie da atuação dos banqueiros ambulantes de Togo e Benin, na

³⁵ Teyssier (1997) reforça o significado da pressão social exercida pelo grupo, mostrando que, em alguns lugares da África, aquele membro que não paga suas cotas é socialmente isolado, podendo cometer suicídio por conta desse isolamento. Em outras comunidades do continente africano, o curandeiro é acionado para castigar aqueles indivíduos que não pagam.

África, um outro exemplo dos sistemas “informais” de crédito e poupança. Os banqueiros ambulantes, que começaram com a coleta periódica da poupança de uma “clientela” mediante a cobrança de uma taxa de serviço e passaram a fornecer crédito, especialmente em áreas urbanas, são uma importante alternativa, à medida que favoreceram o acesso a serviços financeiros que muitos dos seus “clientes” nunca antes tiveram em instituições financeiras. Não possibilitam, todavia, uma tomada de consciência e nem tampouco um processo de valorização por parte dos “clientes”, justamente porque não permitem sua participação nas decisões sobre o manejo como acontece com aqueles que participam das tandas (TEYSSIER, 1997).

As tandas também se constituem um grupo de solidariedade, pois os participantes que se vêm à frente de infortúnios contam com o apoio dos outros membros (frequentemente é formado um fundo de recursos de emergência além do fundo principal). Ademais, o momento em que os participantes aportam seus recursos é um ato social, pois a reunião do grupo é uma oportunidade para seus participantes trocarem experiências, problemas e soluções. Na África, por exemplo, “[...] a participação em uma tanda responde a uma estratégia anti-risco e é uma via de integração na sociedade” (TEYSSIER, 1997, p. 188), o que faz com que alguns grupos exteriorizem sua coesão usando roupas similares.

2.3.3 AS CAIXAS POPULARES DE POUPANÇA E CRÉDITO, NO MÉXICO

As caixas populares de poupança e crédito (COOPAC, em espanhol) são associações civis sem fins lucrativos que funcionam com base em princípios cooperativistas, como “um homem, um voto”, juros limitado ao capital integralizado, dividendos definidos de acordo com o nível de operações realizadas e cooperação entre as cooperativas. Constituídas predominantemente no México, algumas funcionam desde o início da década de 70. Localizam-se em regiões do país onde não há presença de atividades econômicas, industriais ou comerciais importantes. Constituem organizações locais de pequena escala, não burocratizadas e que adotam critérios sociais para fornecer crédito para famílias rurais com recursos escassos. Representam, por isso, uma importante alternativa de reprodução social e de combate à pobreza para essas famílias frente a necessidades econômicas mais imediatas, mesmo porque, com o agravamento da crise econômica que o México enfrenta desde os anos oitenta, houve retração e encarecimento do crédito e grande parte da população se viu excluída dos sistemas de financiamento convencionais. É por tal razão que Albarrán (1997) afirma que as alternativas de financiamento criadas pela

sociedade civil, como as COOPAC, cumprem uma função de solidariedade social e não de lucro. Segundo ele, “o crédito não é dirigido a projetos lucrativos específicos, senão para satisfazer a mais diversa gama de necessidades, destacando as necessidades de dinheiro para financiar estratégias de sobrevivência ou reprodução social, gerar empregos, diversificar atividades, reduzir a precariedade das rendas das famílias e promover e facilitar uma maior participação da mulher e dos filhos na economia doméstica” (ALBARRÁN, 1997, p. 142).³⁶

É a ajuda mútua ou o benefício social de todos os integrantes que está na base dessas organizações, por isso a função poupança assume nelas posição essencial. “Nessas formas de financiamento o essencial é a poupança e não a obtenção de altos rendimentos sobre o capital, como seria em um banco comercial”, ou seja, pressupõe-se uma mobilização prévia de poupança para gerar o crédito (ALBARRÁN, 1997, p. 134). Exige-se dos associados regularidade e pontualidade nos depósitos de poupança, que geralmente são semanais e cujos valores são definidos previamente, no momento da adesão, esses são os recursos concedidos na forma de créditos para as famílias. A idéia é que o capital poupado esteja sempre em movimento, o que significa para o beneficiário da COOPAC “poupar e pedir emprestado”. Os juros pagos para os recursos depositados em poupança advêm dos juros pagos aos financiamentos pelos associados credores; os recursos poupados não são depositados em uma conta bancária para receber juros de mercado, justamente porque o que se pretende é que estejam sempre em movimento e não indisponíveis.³⁷

O funcionamento das caixas populares está sustentado, basicamente, em relações de reciprocidade entre seus associados: são relações que se estabelecem para além dos limites de cada família rural e do ambiente da unidade doméstica, se fortalecem entre vizinhos e famílias extensas. Dessas redes resultam a ausência de requisitos burocráticos para a adesão a essas caixas e também a possibilidade de utilizar garantias morais e sociais em contraposição às de cunho econômico ou material para a liberação dos financiamentos. Basta viver na comunidade, o que significa ser reconhecido como vizinho e preferencialmente ser apresentado por um agricultor que já é associado, para ingressar na caixa popular. Daí resultam dois movimentos: a adesão à

³⁶ Cabem aqui dois esclarecimentos: primeiro, que, assim como nas tandas e no Grameen Bank, a maioria dos associados das caixas populares é de mulheres, jovens e adultas, que assumem inclusive os postos de direção; segundo, que os padrões de reprodução dos grupos de agricultores estudados por Albarrán (1997), localizados no noroeste do México, baseiam-se na diversificação e intensificação das atividades, inclusive nas atividades não-agrícolas ou urbanas.

³⁷ Os juros pagos aos poupadores e pelos tomadores de crédito são menores do que os de mercado.

caixa estimula e reforça as redes de relações sociais comunitárias,³⁸ fomentando inclusive laços de identidade local, e essas redes servem de garantia para os créditos concedidos, pois é na confiança que se fundamenta tal garantia.

Os financiamentos são liberados sem muitos trâmites burocráticos e podem ser utilizados de diversas formas pelas unidades de produção familiar. Podem ser destinados para satisfazer necessidades relativas à alimentação, educação e cuidados com as crianças e os idosos da família, além daquelas referentes propriamente a fins produtivos como a reposição dos meios de produção, o transporte, produção e consumo de bens e serviços e a venda da força de trabalho de um dos membros da família. “As necessidades não se circunscrevem exclusivamente à dimensão econômica, senão que abarcam o social, o cultural e o político” (ALBARRÁN, 1997, p. 131).

Os montantes dos créditos são pequenos, pois se espera evitar um endividamento para além da capacidade de pagamento da família que tomou esse crédito. Mas a cobrança dos empréstimos é rigorosa, mesmo porque se dá por intermédio de forte pressão social: o associado que não cumprir suas obrigações pode ter de pagar uma multa de pequeno valor, ter a liberação de outros financiamentos recusada ou, até mesmo, a anulação da sua condição de associado da COOPAC. As obrigações de um associado das COOPAC incluem, além de poupar parcela de recursos semanalmente na caixa e pagar seus financiamentos, assumir cargos de direção durante três anos sem receber remuneração. Os empréstimos para cobrir custos advindos de situações de emergência (falecimento, doença etc.) são cobrados de forma mais flexível, podendo ser concedidos mesmo que o associado tenha tomado um crédito em condições normais e ainda não o tenha reembolsado por completo.

As COOPAC supõem a autogestão dos seus associados tanto da poupança coletada quanto do crédito concedido, o que constitui um processo educativo significativo do manejo desses dois instrumentos financeiros. Além de fomentar, a partir daí, a democracia local por intermédio da participação cívica, a autogestão leva à construção de uma cultura creditícia saudável, visto que deve haver constância no ato de poupar e que não se empresta mais do que cada indivíduo ou família pode pagar. Ademais, são os próprios associados que definem seu Comitê de Crédito e escolhem, se houver necessidade, os funcionários assalariados das COOPAC.

³⁸ Além de concederem financiamentos e de organizarem a poupança local, as caixas populares colaboram nos gastos das festas do santo padroeiro das comunidades em que se inserem e de outras festividades, utilizando para tanto recursos oriundos dos juros anuais pagos pelos tomadores de crédito.

Para concluir, Albarrán (1997) faz algumas considerações sobre os limites que as caixas populares de crédito e poupança enfrentam, basicamente porque nem todos os associados comungam de ideais cooperativistas acerca do manejo dessas organizações. Especialmente em períodos de crise, alguns associados transferem sua poupança das COOPAC para os bancos comerciais, esperando usufruir os juros mais altos que o sistema financeiro paga nesses períodos. O autor alerta, então, para a importância de um constante trabalho de formação dos associados, a fim de que o espírito de solidariedade que dá corpo a essas experiências seja mais bem apreendido e assimilado por todos. Nos períodos de crise, e aí está outro dos limites com que as COOPAC se deparam, a capacidade de poupar dos associados é afetada, afinal muitos perdem seus empregos e vêm o custo de vida se elevar consideravelmente, impossibilitando a regularidade na entrada de recursos nas caixas populares e o volume de financiamentos liberados.

Gentil (1997) atenta para mais um inconveniente no modelo das caixas populares, pois, para a autora, a exigência de uma poupança prévia para se tomar crédito nas COOPAC selecionaria, em geral, uma clientela com maior poder aquisitivo e não favoreceria grupos mais empobrecidos da população – a autora preocupa-se aqui com situações em que essa poupança não é formada de forma progressiva, diferentemente das COOPAC analisadas por Albarrán (1997). No meio rural, particularmente, o ato de poupar com regularidade como um critério para se obter financiamentos também limitaria o número de beneficiários, alijando aqueles agricultores com renda dependente exclusivamente de atividades agrícolas, que não oferecem uma entrada contínua de recursos. Teyssier (1997) também alertou para as dificuldades em se generalizar o modelo das tandas para as áreas rurais, justamente pela periodicidade rígida dos aportes. Essa periodicidade exige rendas regulares e estáveis, das quais os agricultores não dispõem como os pequenos empreendedores no meio urbano.

2.3.4 AS COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL DA ASCOOB, NO SEMI-ÁRIDO BAIANO, BRASIL

O cooperativismo de crédito na Bahia, com destaque para a ASCOOB, é uma experiência centrada na relação com agricultores empobrecidos do Semi-árido baiano. A ASCOOB, com sede em Feira de Santana, é formada por 25 cooperativas de crédito com cerca de oito mil associados, sendo uma grande parcela de agricultores familiares e comerciantes locais. Essas cooperativas, muito embora estejam ligadas ao Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil do estado da

Bahia (SICOOB-BA), têm origem diferenciada das demais cooperativas de crédito vinculadas ao banco cooperativo, à medida que surgiram das ações de entidades de representação social dos agricultores familiares.

A constituição da Cooperativa Valentense de Crédito Rural (Coopere), em Valente, em 1994, ligada ao trabalho da Associação dos Pequenos Agricultores do Estado da Bahia (APAEB/Valente), inaugurou no estado a experiência do cooperativismo de crédito com ênfase na agricultura familiar. Os acertos em Valente permitiram que as cooperativas fossem difundidas para outros municípios do Semi-árido baiano, como Serrinha, Araci, Pintadas, Inhambupe, Feira de Santana e Rio Real. Essas cooperativas criaram a ASCOOB.

A Coopere tem autonomia para funcionar, mas mantém vínculos estreitos com a APAEB/Valente, já que o crédito que concede se integra às atividades da associação na viabilização da agricultura familiar da região de Valente.³⁹ A constituição da Coopere esteve fundamentada na experiência da APAEB na gestão da Poupança-APAEB e na necessidade de regularizar o funcionamento desse mecanismo de poupança financeira, até então operado de maneira informal. A Poupança-APAEB foi um mecanismo de captação de recursos para garantir um lastro financeiro para a cadeia produtiva do sisal — com maiores possibilidades de viabilização advindas da exportação da fibra para o mercado internacional —; teve correção monetária baseada no índice oficial da caderneta de poupança e tornou acessível a pessoas de baixa renda um serviço típico das instituições bancárias (NASCIMENTO, 2003). O apoio do Movimento de Organização Comunitária (MOC) e a experiência desse movimento com a gestão de fundos de crédito rotativo também foram fundamentais para a constituição da cooperativa de crédito.

A APAEB foi fundada em 1980 tendo por base o trabalho de formação e articulação conduzido pelo MOC. Preocupados, particularmente, com os inúmeros problemas que os pequenos produtores enfrentavam para comercializar seus produtos, os técnicos do MOC e as lideranças dos agricultores pensaram em uma organização que, mesmo tendo formalmente o caráter de associação civil, funcionasse, informalmente, como uma cooperativa. O objetivo era tornar a APAEB uma opção alternativa ao cooperativismo convencional e uma forma de defesa dos interesses econômicos, sociais e políticos dos pequenos agricultores baianos

³⁹ A Coopere atua em vários municípios: em Valente, onde fica a sede, e em Retirolândia, Conceição do Coité, Gavião, Nova Fátima, Quixabeira e Capim Grosso.

(NASCIMENTO, 2003). A APAEB ramificou suas atividades para cinco municípios, que são: Serrinha, Feira de Santana, Ichu, Araci e Valente. Foi especialmente a história de luta em torno da viabilização da própria associação de pequenos produtores, de onde se originou a cooperativa de crédito, o que reforçou os laços de coesão social entre os agricultores.

Conhecer um pouco da experiência da Coopere/Valente pode ajudar a entender o funcionamento dessas cooperativas que atuam na região do sisal, no Semi-árido do estado da Bahia, articuladas com outras organizações em ações de redução da pobreza e convivência com a seca. A Coopere/Valente repassa aos agricultores recursos do FNE e do Pronaf e possui, ainda, duas linhas especiais de crédito a partir do Fundo Rotativo da APAEB, que são o Fundo Rotativo-Energia Solar (para a implantação de placas de energia solar nas pequenas propriedades rurais) e o Fundo Rotativo-Criatório (para a criação de ovinos e caprinos). Os recursos para o Programa Energia Solar vieram da entidade belga SOS-PG e as fontes para o Programa Fundo Rotativo-Criatório foram a organização alemã Pão para o Mundo, a Fundação Kellogg e a Fundação Doen, da Holanda. Tais linhas de crédito são baseadas na equivalência produto: os empréstimos concedidos são convertidos em quilos de carne caprina ou ovina e convertidos novamente em dinheiro à época do pagamento, de acordo com o preço de mercado da carne (NASCIMENTO, 2003).

A criação de caprinos e ovinos recebe parcela considerável do crédito disponibilizado pela Coopere porque essa atividade integra uma estratégia maior que tenha, de forma alternativa às atividades tradicionais — como feijão, milho e mandioca, por exemplo — que não se adaptam bem aos baixos índices pluviométricos da região, estabelecer atividades socioeconômicas com maior capacidade de convivência com a seca nas unidades de produção familiar.

Analisando os sistemas financeiros na região sisaleira, formados por instituições financeiras, como as cooperativas da ASCOOB, e não-financeiras e interligados aos mercados de produtos e serviços, Magalhães (2003) observa que “enquanto que os bancos dispõem apenas de informações cadastrais sobre seus clientes, as cooperativas de crédito dispõem de uma densa rede de informações formadas por associações comunitárias, sindicato e APAEB. Essa rede de informações possibilita às cooperativas obter informações mais completas sobre os seus cooperados e uma análise mais precisa sobre os riscos do financiamento, reduzindo assim a assimetria de informações e a seleção adversa. Essa rede de informações permite também à cooperativa operar com custos de transação mais baixos” e fortalece as relações de confiança

entre essa e seus associados, que se sentem mais bem atendidos e informados do que nos bancos que atuam na região (MAGALHÃES, 2003, p. 09). As cooperativas desempenham, ainda de acordo com Magalhães (2003), um importante papel de intermediação entre os mercados financeiros formais e informais, ao ofertarem, por exemplo, o serviço de custódia de cheques oferecido aos comerciantes locais.

3 O COOPERATIVISMO DE CRÉDITO ENTRE OS AGRICULTORES FAMILIARES

3.1 ELEMENTOS CENTRAIS DO COOPERATIVISMO DE CRÉDITO

É preciso caracterizar o empreendimento cooperativo porque o arranjo institucional que sustenta o objeto de estudo desta tese foi definido também pelas peculiaridades daquele empreendimento (desde a constituição do Cresol houve a adesão a tal estatuto jurídico). Trata-se de um arranjo institucional consagrado pelo uso e que, no caso das cooperativas de crédito, integra o Sistema Financeiro Nacional, por isso, **uma cooperativa de crédito não será uma organização financeira fecunda, necessariamente, em inovações institucionais**, ou mesmo depositária dessas inovações, ainda que se considerem as especificidades do cooperativismo — ressaltando-se, mais uma vez, que as inovações dizem respeito, aqui, à ampliação do acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. A hipótese desta tese atribui ao Sistema Cresol, no entanto, um conjunto de inovações. Reside em que, então, a novidade que o Cresol representa? Para responder tal questão, adiante, **é preciso diferenciar os elementos do arranjo institucional do Sistema Cresol que resultam de processos de inovação e os que são típicos da estrutura de governança cooperativa, ou ainda quais elementos dessa governança foram redefinidos a partir da trajetória e dinâmica do Sistema**. Por essa razão, estão detalhados, a seguir, aspectos relevantes da estrutura de governança cooperativa.

As cooperativas combinam duas dimensões, a da racionalidade econômica e do associativismo, pois resultam da associação voluntária de pessoas que constituem um empreendimento econômico comum para atingir seus objetivos individuais, que também são comuns entre si. A natureza econômica do empreendimento cooperativo é diferente da sociedade de capital, pois nas cooperativas as pessoas aderem para utilizar os serviços que essas oferecem e não para obter um dividendo de capital; a expectativa é de ampliar os lucros individuais ao

eliminar a intermediação, seja na comercialização da produção agrícola ou na obtenção do crédito (PANZUTTI, 2001). Por conta dos princípios doutrinários que definem seu arranjo institucional, as cooperativas de crédito, mais especificamente, podem favorecer a aproximação dos agricultores da sua estrutura e proporcionar, por essa razão, formas de monitoramento do crédito concedido a custo mais baixo.⁴⁰

Três características principais explicam o caráter próprio das cooperativas, de acordo com Panzutti (2001):

i) a propriedade é cooperativa, o que significa que os cooperados são, ao mesmo tempo, usuários e proprietários. Dessa forma, são idênticos os interesses dos que fazem uso dos serviços da cooperativa (os usuários) e os que possuem o empreendimento cooperativo (os proprietários). Não há a figura do dono, mas sim de um conjunto de “donos”. No caso das cooperativas de crédito, em particular, os associados são ao mesmo tempo acionistas, poupadores e devedores, e isso estimula um compromisso dos tomadores de crédito, à medida que eles percebem que seu acesso aos financiamentos também depende da viabilização da cooperativa. Ocorre o que Maya Díaz (2001) chamou de unidade de sujeito;

ii) a gestão é democrática, pois os associados podem exercer o controle sobre a atuação da cooperativa. Nas assembleias, principal espaço de decisão nas cooperativas, os associados têm igualdade de voto: um homem, um voto, independentemente do capital social subscrito por eles. Considere-se, igualmente, que a escolha dos membros dos Conselhos de Administração e Fiscal, que depois da Assembleia Geral constituem as instâncias decisórias das cooperativas de crédito definidas em lei, é feita entre os cooperados;

iii) e a repartição é cooperativa, já que a distribuição das sobras líquidas (a diferença entre as receitas e as despesas da cooperativa ao final do exercício) entre os associados é feita na proporção direta das suas operações na cooperativa.

As cooperativas experimentam, entretanto, um constante processo de mudanças que pode distanciá-las dos princípios da doutrina clássica do cooperativismo, ou seja, as práticas por intermédio das quais se organizam e funcionam podem se afastar, progressivamente, dos valores e normas que dão identidade a essa particular forma de organização social, esvaziando o sentido

⁴⁰ Os princípios cooperativistas são: 1) adesão livre e voluntária; 2) gestão e controle democrático pelos sócios; 3) participação econômica dos sócios; 4) autonomia e independência; 5) educação, treinamento e informação; 6) cooperação entre cooperativas; e 7) interesse pela comunidade.

originário do cooperativismo enquanto uma sociedade de pessoas (LATTUADA e RENOLD, 1998). Se na doutrina cooperativista clássica há uma combinação equilibrada entre racionalidade econômica e associativismo, com predomínio dos valores solidários, não se pode assegurar que uma cooperativa de crédito apresentará um arranjo institucional baseado na mesma combinação de valores e normas. Isso porque as cooperativas podem adotar diferentes formas institucionais, de modo a responder às transformações ocorridas no ambiente econômico e institucional em que se desenvolvem (LATTUADA e RENOLD, 1998)

Esse processo, todavia, não é recente. Diversos autores analisaram o papel das cooperativas na modernização da agricultura brasileira e assinalaram as características de sua intervenção (LOUREIRO, 1981; RIOS, 1976; SCHNEIDER, 1981). A hipótese básica do trabalho de Schneider (1981, p.19), por exemplo, foi “[...] a de que o funcionamento e a expansão do cooperativismo agrícola são fortemente condicionados pela dinâmica do modelo de acumulação de capital vigente no país, [...] e não pela existência e divulgação de um conjunto de princípios normativos consubstanciados na doutrina cooperativista”. Tal perfil, com cooperativas funcionando em moldes empresariais e ampliando seus negócios, foi reforçado pelos instrumentos de política agrícola do regime militar (a começar pelo crédito subsidiado), mas também por instrumentos jurídicos, como a Lei 5.764, de 1971, que dispõe sobre o funcionamento dos sistemas cooperativistas no Brasil, e pelo apoio político dos governos (ABRAMOVAY, 1981). Diversos incentivos oficiais para as cooperativas agropecuárias deram mostras de que o governo federal encarava essa forma de cooperativismo como “[...] parte da estratégia de modernização e aumento da produtividade física da agricultura brasileira” (CORADINI, 1982, p.54). O cooperativismo muito contribuiu para a transformação da base técnica da pequena produção, nos anos 1970, pois funcionou como um ponto de difusão, a partir do crédito rural subsidiado, dos pacotes tecnológicos dirigidos pela política pública de modernização agrícola (ABRAMOVAY, 1981).

Ademais, sob o estatuto jurídico do cooperativismo podem se organizar diferentes grupos sociais com seus próprios anseios e objetivos. No Brasil, o cooperativismo ampliou sua atuação e seu papel de organização representativa de diferentes segmentos no avanço da modernização da agricultura. As cooperativas são constituídas, desse modo, com base nos valores de determinado grupo social e atuam, por isso, em diferentes espaços socioeconômicos. E refletem a imagem do grupo social que representam, ainda que orientadas pelos mesmos princípios doutrinários. Pode-

se afirmar que a atuação das cooperativas e o conteúdo do seu discurso dizem respeito, entre outros elementos, à forma como essas concebem os problemas da sua base social, ou seja, as estratégias de atuação são definidas de acordo com suas concepções sobre a melhor forma de defender os interesses de seus membros, o que dependerá das problemáticas distintas surgidas em momentos diversos. “Discursos e estratégias de ação coletiva aparecem, não obstante, estreitamente relacionados com a natureza do coletivo de referência definido por cada organização [...]” (MOYANO-ESTRADA e HIDALGO DA SILVA, 1991, p. 239). Isso significa afirmar que serão diferentes para organizações de empresários rurais e para organizações de agricultores familiares, por exemplo. Conclui-se que o formato institucional das cooperativas não é rígido.

O contexto histórico-social em que as cooperativas são constituídas, bem como as estratégias para se inserirem nos mercados, são, então, igualmente determinantes das características do seu formato institucional. As cooperativas podem adotar diferentes formatos institucionais para responderem às transformações ocorridas no ambiente econômico e institucional em que se desenvolvem, especialmente no caso dos grandes empreendimentos cooperativos (LATTUADA e RENOLD, 1998).

Atualmente, o ambiente em que as cooperativas operam vem se caracterizando pela participação estatal mais restrita nos investimentos produtivos e mesmo na formulação das políticas públicas; um mercado mais competitivo, com inserção e competitividade internacionais e intensa tendência à concentração; e a necessidade de estabelecer relações com um número maior de agentes no ambiente econômico, associados e não associados. As características desse contexto demandam maiores níveis de escala, de diversificação e qualidade da produção e também imprimem maior complexidade à gestão dos empreendimentos econômicos para responder aos requisitos de competitividade. Resultam grandes empresas cooperativas atuando no mundo do agribusiness, que passam a constituir, inclusive, empresas de capital privado para melhor operar suas transações. Os sistemas de cooperativismo de crédito no Brasil, por exemplo, constituíram dois bancos cooperativos —Bansicredi e o Bancoob.

Os arranjos alcançam maior complexidade institucional e magnitude econômica e alteram-se os parâmetros das relações entre associados e as cooperativas, assim como as práticas por intermédio das quais as cooperativas se organizam e funcionam. Nas cooperativas, é possível combinar os aspectos sociais e econômicos em diferentes medidas, subordinando o econômico ao

social, ou o inverso, o que só pode ocorrer por se tratar de um empreendimento com esse formato institucional (PANZUTTI, 2001).

Existe, desse modo, uma heterogeneidade de formas de organização cooperativa em nível mundial e é usual que essas organizações vivenciem um processo interno de tensão paradoxal, entre sua natureza social e as estratégias que adotam para atuarem competitivamente nos mercados e garantirem a rentabilidade econômica (LATTUADA e RENOLD, 1998). Ainda que as diversas formas de organização cooperativa possibilitem a convivência, durante algum tempo, de normas e práticas contraditórias, advindas da doutrina cooperativista, por um lado, e da busca pela rentabilidade econômica, por outro, as cooperativas alcançarão um ponto de inflexão que implicará duas alternativas de desenvolvimento institucional: um retorno à coerência com os princípios originários do cooperativismo ou uma drástica alteração desses princípios com a adoção de fórmulas de gestão empresarial — o objetivo, nessa segunda alternativa, é buscar reduzir as diferenças entre as cooperativas e as empresas de capital para responder com maior eficiência ao novo contexto competitivo e o resultado será a maior subordinação da doutrina cooperativista às estratégias empresariais adotadas pelas cooperativas (LATTUADA e RENOLD, 1998).

Haverá, a partir desse processo de subordinação, alterações nas formas de relacionamento entre os atores que participam do empreendimento (associados, dirigentes e administradores) — haverá maiores diferenciação e hierarquização internas —, no formato institucional (a resolução daquela tensão interna demanda soluções institucionais para acomodar seus reflexos) e nos vínculos interinstitucionais que as cooperativas estabelecem. Nesse caso, os requerimentos de competitividade de mercado exigem práticas econômicas, compromissos e articulações entre os distintos elos da cadeia do agronegócio, por exemplo, que seriam difíceis de obter com uma organização fundada unicamente na doutrina cooperativa clássica (LATTUADA e RENOLD, 1998).

Para Lattuada e Renold (1998), a forma institucional adotada por uma cooperativa em cada contexto pode ser substancialmente diferente da anterior porque são diferentes as relações estabelecidas entre os elementos dos arranjos institucionais em que se baseiam. Não se trata, por isso, apenas do resultado do processo de adaptação de uma mesma organização cooperativa ao seu contexto socioeconômico, mas sim um salto para uma nova forma institucional.

Os autores identificam três tipos ideais para expressar as formas institucionais do cooperativo agropecuário. Aos tipos ideais estão relacionadas a lógica das relações organizacionais estabelecidas entre associados e a cooperativa, entre a cooperativa e outras cooperativas e entre cooperativas e empresas de capital e a relação com o contexto em que a cooperativa desenvolve suas atividades; os processos de tomada de decisão nas diversas atividades desenvolvidas pela cooperativa; os níveis de capitalização e investimentos da cooperativa; e os discursos que acompanham cada tipo de forma institucional — aos tipos ideais correspondem determinados discursos, cujo conteúdo resulta da ponderação feita entre os valores da doutrina cooperativa e os objetivos empresariais da cooperativa, ou seja, as modalidades e os elementos do discurso cooperativo são função da forma institucional que a cooperativa assume (LATTUADA e RENOLD, 1998; Idem, 2002).

Os tipos ideais são: organização institucional conseqüente (OIC), em que a diferenciação interna se reduz ao mínimo e os critérios de maximização da utilidade são subsidiários e estão subordinados aos princípios doutrinários do cooperativismo; organização institucional paradoxal (OIP), em que existem diferenciação e hierarquização entre os atores cooperativos nas relações de controle e direção e a unidade organizacional se baseia em uma contínua situação paradoxal entre as ações empreendidas pelos que decidem e a percepção valorativa dos associados, que mantêm suas expectativas na doutrina cooperativa e na sua significação como sociedade de pessoas; e organização institucional em mutação (OIM) (nesse caso, há uma subdivisão: organização mutualista e organização empresarial. Na organização empresarial, a percepção dos atores cooperativos — direção, funcionários e associados — se unifica em torno das operações de mercado).

As cooperativas de crédito são entidades privadas sem fins lucrativos que ofertam serviços financeiros aos seus associados. Podem repassar recursos de programas oficiais de crédito e coletar a poupança de seus associados, de modo a financiar suas atividades e aplicar os recursos financeiros no meio em que foram captados. É por meio da interação solidária, ou da mutualidade, que a cooperativa faz com que um indivíduo empreste a outro, disponibilizando um instrumento formal que ofereça garantias seguras a esse indivíduo que, provavelmente, não emprestaria seu dinheiro diretamente a um vizinho. Dessa forma, ofertam empréstimos pessoais e crédito para capital de giro. Podem oferecer, ainda, serviços financeiros como abertura de conta corrente e aplicações financeiras, seguros e pagamento de contas (água e luz, telefone e impostos)

e títulos diversos. Mesmo ofertando os mesmos serviços disponibilizados pelos bancos, apresentam maiores vantagens em relação à rede bancária, o que assegura um papel importante às cooperativas na ampliação do acesso a serviços financeiros para populações de pequenos municípios e para empreendimentos econômicos de porte reduzido. As experiências de microfinanças rurais mais importantes têm sido capitaneadas no Brasil, é preciso ressaltar, por cooperativas de crédito rural.

Duas razões explicam as vantagens das cooperativas de crédito em relação à rede bancária. A primeira razão diz respeito aos menores custos operacionais que as cooperativas de crédito apresentam, por funcionarem em escala menor do que os bancos — constituem, com frequência, uma estrutura localizada: as cooperativas do Sistema Cresol, por exemplo, atendem, individualmente, pequenos grupos de municípios e de associados — e por possuírem menor número de funcionários e uma estrutura física mais enxuta. Para Bittencourt e Abramovay (2001), o caráter local e a limitação do tamanho das cooperativas de crédito em termos de número de associados — referindo-se especificamente às cooperativas do Sistema Cresol — permitem uma redução acentuada dos custos de transação bancária, porque as redes de interconhecimento que estão na sua base possibilitam métodos mais baratos de avaliação do risco presente nas operações de crédito. Os autores sublinham que, além de mais baratos, os métodos de avaliação de risco bancário tornam-se mais eficientes do que os do sistema bancário. Afinal, a pressão social local pode garantir o reembolso dos recursos liberados, o que significa que são as relações de proximidade social entre os atores locais que servem de garantia ao crédito concedido.

A segunda razão reside no fato de que as cooperativas operam, de acordo com a legislação cooperativista, sem fins lucrativos, devendo aplicar os recursos que captam no local em que atuam. Sendo assim, é possível negociar as taxas de juros dos financiamentos, à medida que as cooperativas aumentem a captação de recursos próprios e garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, em patamares mais condizentes com a trajetória e o contexto socioeconômico de seus associados. Já os juros cobrados além dos custos operacionais da cooperativa retornam ao associado ao final do exercício contábil ou remuneram seu capital social, quando incorporados ao patrimônio líquido da cooperativa. Por isso, pode-se afirmar que os associados de uma cooperativa de crédito são, em última análise, os donos do dinheiro e autofinanciadores (FRANCO, 1989).

No caso das cooperativas de crédito rural, 60% dos recursos que captam devem, obrigatoriamente, ser aplicados na agricultura e podem financiar apenas os agricultores que residem em comunidades da sua área de abrangência. Os bancos, por sua vez, transferem grande parcela dos recursos captados para as atividades urbano-industriais. São obrigados, por lei, a aplicar em crédito rural 25% dos seus depósitos à vista, mas “[...] a maioria dos bancos privados prefere depositar no Banco Central o valor referente aos depósitos à vista do que financiar a agricultura” (BITTENCOURT, 2001, p.24).

O Quadro 1, a seguir, resume e compara as principais características das cooperativas de crédito e dos bancos comerciais.

QUADRO 1 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO E BANCOS COMERCIAIS

Item	Cooperativas de crédito	Bancos comerciais ⁽¹⁾
Propriedade	A propriedade é social e é do conjunto dos associados. As cooperativas são uma associação de pessoas que se organizam para o benefício comum	A propriedade é privada e é dos que investem o capital. Os bancos comerciais são uma sociedade capitalista que visa à maximização dos lucros. A propriedade também pode ser estatal ou mista
Gestão	São geridas pelos próprios associados. A gestão deve ser democrática, participativa e ascendente	São geridos pelos acionistas e/ou donos dos bancos, em forma vertical e descendente
Distribuição dos lucros	Apresentam sobras ao final do exercício, que podem ser distribuídas entre os associados, em função dos serviços utilizados ou do trabalho aplicado, ou reinvestidas em fundos cooperativos	Remuneram os acionistas: os que têm maior capital investido recebem mais lucros
Prestação de serviços	Prestam diversos serviços financeiros por pequenas taxas ou de forma gratuita	Prestam diversos serviços financeiros e cobram tarifas mais elevadas
Programas de crédito	Estão autorizadas a participar dos programas oficiais de crédito, como o Pronaf	Estão autorizados igualmente a participar de alguns programas oficiais de crédito
Captação de recursos	Aplicam grande parcela dos recursos captados nas comunidades da sua área de abrangência	Transferem grande parcela dos recursos captados para atividades urbano-industriais
Concessão de crédito	Analizam as demandas e a capacidade de investimento e pagamento dos agricultores	Priorizam o financiamento de um pequeno número de contratos de grande porte para reduzir os custos e os riscos
Relação com o cliente ou associado	Tendem a atender os associados de forma pessoal, à medida que for mais fácil, ou não, estabelecer relações de proximidade entre dirigentes, funcionários e associados. A relação com os associados tem uma dimensão socioeconômica, pois tendem a combinar, em graus diferentes, a depender da coesão do grupo social, eficiência econômica e demandas sociais	Tendem a um atendimento impessoal; a proximidade e o acesso a uma gama maior de serviços são determinados pela reciprocidade financeira gerada pelos clientes. A relação com os clientes tem uma dimensão exclusivamente econômica. A expectativa é de que a intermediação financeira deve ser uma operação lucrativa para os bancos
Custos Operacionais	Apresentam custos menores, pois tendem a manter estruturas operacionais de pequeno porte	Apresentam custos maiores
Juros	Cobram taxas de juros inferiores às de mercado, no caso de recursos próprios	Cobram taxas de juros de mercado

Fonte: baseado em PINHO (1989), BÚRIGO (1999), CUT e CONTAG (1999) e PANZUTTI (2001); a autora incorporou novas informações a partir de evidências empíricas

NOTA (1): A análise comparativa não inclui os bancos cooperativos.

A captação de recursos é um dos principais limitantes para a ampliação da atuação das cooperativas de crédito junto a seus associados. As fontes dos recursos administrados pelas cooperativas de crédito rural são os depósitos em conta corrente (depósitos à vista e a prazo); o capital de terceiros, como repasses de recursos do crédito rural oficial e doações, empréstimos ou repasses de qualquer entidade, feitos em caráter eventual e a taxas favorecidas ou isentos de remuneração; e seu capital social.

Cada uma das fontes de recursos mencionadas possui suas especificidades, implicando um grau de dificuldade também diferenciado para aumentar sua captação. No que concerne aos recursos oficiais do crédito rural, a dificuldade maior reside na falta de políticas públicas que possibilitem o envolvimento ativo e direto das cooperativas de crédito na gestão dos programas oficiais, principalmente daqueles voltados para a agricultura familiar. As cooperativas de crédito rural, por exemplo, dependem dos bancos públicos para repassar os recursos aos associados, especialmente do Banco do Brasil — instituição apta a operacionalizar os recursos do Pronaf Custeio e Investimento —, e do BNDES e do Banco Regional de Desenvolvimento Econômico (BRDE), que repassam os recursos provenientes do Pronaf Investimento. A legislação atual não autoriza que recursos públicos sejam repassados diretamente às cooperativas de crédito.⁴¹ Isso significa que os recursos podem ser obtidos pelos agricultores nas cooperativas, mas devem ser repassados a essas por bancos públicos.

Sobre os recursos captados na forma de depósitos à vista e a prazo, a intensa descapitalização dos agricultores dificulta uma maior movimentação de recursos nas cooperativas. Além do mais, a captação de recursos via depósitos a prazo traz obrigações às cooperativas, que devem pagar juros ao aplicador compatíveis com os do mercado financeiro, ou seja, existem custos para captar tais recursos. Os recursos captados na forma de depósito a prazo possibilitam às cooperativas a realização, especialmente, de créditos de curto-prazo, facilitando o acesso dos agricultores a um serviço bancário que dificilmente conseguiriam usar em outra instituição financeira. Resultam, no entanto, em financiamentos para fins específicos: financiar, por exemplo, demandas relativas à manutenção da família, quando o orçamento está pressionado; às despesas com saúde e à ampliação do bem estar familiar (pode financiar a compra de material para uma pequena reforma na casa da família ou a compra de bens de consumo duráveis). Os associados das cooperativas de crédito rural também utilizam o crédito de curto prazo para o financiamento das despesas com as atividades agropecuárias, mas os juros cobrados são altos para essas atividades. O ideal é que os agricultores consigam recursos para financiar o capital de giro das suas atividades em condições de remuneração e prazo mais adequadas.

A ampliação das fontes de recursos das cooperativas deve, sobretudo, resultar da maior captação de recursos que apresentem pouco ou nenhum ônus de captação. É inegável a

⁴¹ Diferentemente, os bancos cooperativos recebem diretamente do Tesouro Nacional recursos para a equalização e remuneração dos recursos próprios emprestados no Proger Rural (BITTENCOURT, 2003).

necessidade das cooperativas de crédito e seus parceiros conquistarem maior capacidade de negociação política e, especialmente, desenvolverem uma capacidade criativa na busca de soluções para os obstáculos que encontram ao trilharem caminhos alternativos para o fortalecimento das comunidades em que se inserem.

Estabelecer novas formas de relacionamento com as Prefeituras Municipais, por exemplo, pode significar uma maior movimentação de recursos por dentro das cooperativas. Mesmo que as cooperativas não sejam agentes autorizados pela legislação estadual e federal para o repasse dos recursos oficiais pertencentes aos municípios, as prefeituras podem depositar nas cooperativas os recursos destinados à folha de pagamento dos seus funcionários. Afinal, enquanto as prefeituras podem girar recursos todos os meses nas cooperativas, nem todos os associados, especialmente agricultores, possuem entrada mensal de dinheiro. Assim, à medida que as cooperativas consigam construir uma relação de maior proximidade com as administrações municipais, poderão estabelecer algum nível de cooperação com os gestores públicos. A consequência poderá ser, além de um volume muito maior de recursos disponível para os cooperados, sua aplicação de forma efetiva no meio rural do município. Búrigo (1997) sugere que, justamente por não existir suporte jurídico que autorize a movimentação dos recursos das administrações municipais nas cooperativas de crédito, a melhor estratégia é o desenvolvimento de experiências efetivas de relacionamento entre prefeituras e cooperativas na gestão dos recursos municipais. Segundo o autor, dessa forma torna-se possível estabelecer uma jurisprudência que pode levar a alterações na legislação existente.

A iniciativa da APAEB/Valente, que criou, em 1990, a Poupança-APAEB, é um exemplo de solução criativa na tentativa de contornar os problemas que resultam da falta de recursos. Criada antes mesmo da constituição da cooperativa de crédito rural para superar os problemas referentes à falta de capital de giro para a cadeia produtiva do sisal, a Poupança-APAEB foi um mecanismo fundamental para a captação de recursos. Não havia exigência de valores mínimos para o depósito, permitindo-se aplicações com valores muito baixos.

Fundamental para o sucesso desse mecanismo informal de poupança foi a adesão que ele teve no período inicial de captação: de 70 contas abertas em 1990, a associação chegou a 2.260 contas em 1993. Aqueles que depositaram, especialmente pequenos agricultores, apostaram, antes de tudo, na atividade do sisal porque haviam tomado consciência da importância dessa atividade. Ao aplicar pequenas quantias, disponibilizaram para a APAEB-Valente recursos

financeiros suficientes para reforçar o capital de giro empregado na viabilização de projetos ligados à atividade sisaleira (NASCIMENTO, 2003). A Associação garantiu, com esse engenhoso mecanismo informal de captação, parte do financiamento para o projeto de exportação do sisal beneficiado.

Quanto ao capital social das cooperativas de crédito, que objetiva formar um capital mínimo para dar suporte financeiro e garantias para o funcionamento das cooperativas, quanto maior seu montante, maior será o volume de recursos disponível para os financiamentos operados pelas cooperativas (BITTENCOURT, 2001). O capital social é composto pela soma das cotas-partes integralizadas pelos associados no ato da sua associação e pelas reservas legais e sobras resultantes das operações realizadas com os associados ao longo do ano, apuradas ao final de cada exercício contábil. Várias estratégias podem ser desenvolvidas para garantir um sistema de capitalização efetivo às cooperativas, como o aumento do quadro social ou do valor da cota a ser integralizada pelos agricultores, o estímulo a uma maior integralização dos associados, a criação de outros fundos na Assembléia Geral e o aumento das sobras através da cobrança de tarifas por serviços prestados (PANZUTTI, 1997).

Algumas dessas estratégias, todavia, acabam por onerar os agricultores, pois, de uma maneira ou de outra, exigem maior desembolso dos associados. Ademais, se a formação do capital social depender unicamente das relações estabelecidas com os associados, as cooperativas poderão contar apenas com os produtores mais capitalizados. Aqueles menos estruturados encontrarão pouco espaço nas cooperativas, pois essas acabarão por orientar suas operações para os agricultores mais viáveis e rentáveis.

A maior integralização dos associados não precisa, todavia, significar um maior desembolso por parte dos agricultores, pois as sobras do exercício contábil podem ser transformadas em novas cotas-partes. As sobras devem ser distribuídas, como rege o Estatuto Social, entre o Fundo de reserva, o Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social e o pagamento de juros ao capital integralizado. O saldo restante fica à disposição da Assembléia Geral para ser rateado entre os agricultores associados. Esse rateio deve ser feito proporcionalmente aos encargos financeiros pagos nas operações de crédito e à movimentação financeira promovida pelo associado na cooperativa. São essas sobras rateadas que podem ser incorporadas às cotas de capital que o associado já possui na cooperativa. Trata-se de uma situação vantajosa para os associados, pois, ao investir no patrimônio da cooperativa, fazem

crescer o volume de recursos disponível para os financiamentos. Além do mais, as cotas-partes funcionam como uma espécie de poupança, já que ao se desligar da cooperativa, o associado tem o direito de recebê-las com correção monetária e as devidas incorporações de sobras (UFSC, 1996).

3.2 A CONSTITUIÇÃO DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO DA AGRICULTURA FAMILIAR, NO SUL DO BRASIL

As primeiras cooperativas de crédito foram organizadas na Europa, na segunda metade do século XIX, principalmente na Alemanha e na Itália. No Brasil, o cooperativismo de crédito surgiu no princípio do século XX, trazido por imigrantes alemães e italianos que, na tentativa de resolver seus problemas de crédito, produção e consumo, implantaram o sistema de crédito cooperativo nos moldes daquelas organizações comunitárias que existiam em suas cidades e vilas de origem. A primeira cooperativa fundada foi do tipo Raiffeisen na serra gaúcha. A partir dessa iniciativa, outras organizações do mesmo tipo foram criadas no Estado do Rio Grande do Sul e, mais tarde, com a colonização do Oeste catarinense, o cooperativismo de crédito ultrapassou as fronteiras gaúchas e foi para o estado de Santa Catarina. Desde a sua origem até meados da década de sessenta, as cooperativas de crédito demonstraram grande capacidade de desenvolvimento, tornando-se, inclusive, uma das principais fontes de sustentação financeira da agricultura de muitos municípios onde estiveram mais fortalecidas.

As cooperativas de crédito são autorizadas a funcionar pelo Banco Central e, em conjunto com os bancos públicos e comerciais, os bancos de investimento e desenvolvimento, as caixas econômicas, entre outros, integram o conjunto de instituições que executam os serviços de intermediação financeira nas sociedades, formando, com essas instituições, o Sistema Financeiro Nacional (SFN).

A reforma do sistema financeiro brasileiro, na primeira metade da década de 1960, estabeleceu, contudo, diversas exigências para o funcionamento das cooperativas de crédito. As restrições impostas pelo governo federal, entre os anos 1960 e 1980, fizeram o setor decrescer rapidamente — restrições como a impossibilidade de abertura de filiais ou de novas cooperativas do tipo Luzzatti; a autorização para operar somente com associados; a exclusão da câmara de

compensação de cheques, que criou maior dependência dos bancos etc.⁴² As cooperativas foram obrigadas a se reestruturar, sua atuação foi bastante limitada e sua continuidade dificultada. Muitas tiveram sua capacidade administrativa e viabilidade econômico-financeira questionadas pelos órgãos de governo responsáveis pela fiscalização, o que levou a liquidação de um grande número delas. Mas, se a reforma bancária não reservou às cooperativas de crédito um espaço de atuação no sistema financeiro que se reestruturava a partir dela, favoreceu os interesses dos grandes bancos e concentrou a intermediação financeira no Brasil.

Simultaneamente, o Estado manteve os incentivos às cooperativas agropecuárias. Essas desempenharam um papel estratégico na modernização da agricultura brasileira no mesmo período, todavia, o padrão de desenvolvimento rural que incentivaram esteve baseado em níveis tecnológicos e econômicos pouco compatíveis com as condições vividas pelas unidades de produção familiar. O setor acabou por se agigantar e adotou uma lógica empresarial de atuação, de modo a responder aos requisitos de competitividade e inserção nos mercados.

No decorrer da década de 1970, e em parte dos anos 1980, o cooperativismo de crédito acabou restrito a dois campos: às cooperativas de crédito mútuo, de funcionários de grandes empresas nos centros urbanos, e aos setores de crédito rural das cooperativas agropecuárias (PINHO, 1984). As cooperativas agropecuárias dependiam das transações com o Banco do Brasil e com os bancos particulares. Foi por intermédio, basicamente, das cooperativas de crédito mútuo que o sistema permaneceu atuante no Brasil enquanto perduraram as restrições para seu funcionamento, já que as cooperativas Luzzatti estavam impedidas de atuar e as cooperativas de crédito rural enfrentavam dificuldades políticas e administrativas para se adaptar às novas regras (BÚRIGO, 1999).

Ao longo dos anos 1980, Búrigo (1999) observa que o cooperativismo de crédito operou sob normas pontuais, já que as antigas regras estavam desatualizadas e o governo, embora estivesse autorizando a criação de cooperativas de crédito, não estabeleceu um novo ordenamento jurídico para o setor. A redução do quadro de restrições legais ao cooperativismo de crédito ganhou maior impulso com a promulgação da constituição de 1988, que possibilitou a participação das cooperativas no sistema financeiro. A Resolução n. 1.914, de 1992, do Banco

⁴² As cooperativas do tipo Luzzatti, populares nas décadas de 1940 a 1960 no Brasil, têm como principal característica a livre admissão de associados; na data da Resolução 3.106, do Banco Central, em 25/06/03, existiam treze em funcionamento no país (PINHEIRO, 2004).

Central, definiu regras para o funcionamento das cooperativas de crédito e consolidou alguns procedimentos operacionais que já vinham sendo praticados (BÚRIGO, 1999). Atualmente, percebe-se maior sintonia entre a atuação governamental e as demandas do cooperativismo de crédito, que culminou, inclusive, na constituição dos dois bancos cooperativos. Essa afirmação, contudo, não leva em conta as especificidades internas do cooperativismo de crédito, pois as cooperativas articuladas aos bancos cooperativos e as constituídas pelos movimentos populares apresentam demandas específicas em relação ao marco de regulação do setor.

A importância do cooperativismo de crédito no SFN tem crescido, em período recente. Em 1996, existiam cerca de 960 cooperativas de crédito e, em 2000, foram registradas 1.235 cooperativas, representando um crescimento, em termos absolutos, de aproximadamente 29% na segunda metade dos anos 1990 (Tabela 5). Os dados mais atualizados, divulgados pelo Banco Central para 2002, indicam que existiam 1.374 cooperativas em funcionamento. Todavia, “mesmo com a recente ampliação, o total de cooperados não cresceu muito nos últimos anos. Segundo o Banco Central, em 2000 o número de cooperados na área de crédito era de 1.363.081 pessoas, em 2001 era de 1.415.267 e em 2002 chegava a 1.435.053 pessoas, o que representava em torno de 1,68% da população economicamente ativa do Brasil” (BÚRIGO, 2003, p. 10).

TABELA 5 – NÚMERO DE COOPERATIVAS POR TIPOS, BRASIL, 1996 E 2000

Tipos de cooperativas	1996	2000
Cooperativas centrais de crédito	12	30
Cooperativas de crédito mútuo	561	794
Cooperativas de crédito rural	368	398
Cooperativas de crédito Luzzatti	15	13
Total	956	1.235

Fonte: Banco Central do Brasil (CADINF-DEORF/COPEC). Baseada em PROGRAMA... (2002).

O cooperativismo de crédito no Brasil se organiza, em grande parte, em torno de dois bancos privados de crédito cooperativo, autorizados a funcionar pelo Conselho Monetário Nacional em 1995. Constituídos a partir de cooperativas de crédito e em função da articulação dos sistemas de crédito cooperativo estaduais, o Banco Cooperativo Sicredi S.A (Bansicredi) e o Banco Cooperativo do Brasil S.A (Bancoob) foram estruturados com capital exclusivamente privado e com fins comerciais. Sua atuação está restrita às unidades da federação onde estão situadas as sedes das cooperativas controladoras. O Bansicredi atua no Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Santa Catarina, e o Bancoob em 18 estados (Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato

Grosso, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, Goiás, Pará, Acre, Rondônia, Tocantins, Paraíba, Bahia, Rio Grande do Norte e Pernambuco). Os bancos cooperativos congregam, além das cooperativas de crédito rural, as de crédito mútuo, mesmo porque esse processo de integração entre os dois tipos de cooperativas já vinha ocorrendo na formação dos sistemas estaduais.

As cooperativas de crédito, no Brasil, se integram a sistemas cooperativistas com lógicas distintas de atuação e, por conta disso, posicionam-se de maneira diferenciada em relação ao marco de regulação para o setor e apresentam demandas específicas para os órgãos governamentais. A análise do cooperativismo de crédito rural, especialmente baseada nos sistemas constituídos nos estados do Sul do Brasil, indica a existência de um sistema baseado no cooperativismo de crédito reorganizado na década de 1980, vinculado às cooperativas agropecuárias e integrado de forma vertical a partir dos bancos cooperativos e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), e de sistemas constituídos a partir das ações de organizações de representação social da agricultura familiar, como o Sistema Cresol.⁴³ Essas cooperativas não estão filiadas aos bancos cooperativos ou à estrutura da OCB.⁴⁴ Nesta tese, o primeiro sistema foi denominado de *cooperativismo de crédito convencional*, enquanto o segundo articula um *cooperativismo não-convencional*.

É importante esclarecer que os termos *convencional* e *não-convencional* são meramente um recurso analítico para delimitar e analisar os elementos que compõem os diferentes arranjos institucionais que estão na base das cooperativas de crédito atuantes no Brasil. A intenção não foi colocar esses arranjos em oposição e categorizá-los como extremos irreconciliáveis na oferta de produtos financeiros ou afirmar que um arranjo alcança melhores resultados do que outro, pois o fio condutor dos argumentos da tese não está baseado em um estudo comparativo entre os dois

⁴³ Consultar Búrigo, 1999; Cazella (2002); Cazella e Fritzen, 1996; Schmidt et al., 2002; Schröder, 1998.

⁴⁴ O papel de representação nacional dos ramos cooperativos no Brasil é, tradicionalmente, atribuído a OCB. Diferentes interlocutores e a legislação em vigor reconhecem esse papel de representação. As cooperativas ligadas às organizações sociais da agricultura familiar (de crédito; comercialização e produção, especialmente de leite; de serviços ou trabalho, com destaque para a agroindústria, e infra-estrutura) e aos empreendimentos de economia solidária se opõem à unicidade de representação do cooperativismo e não reconhecem o papel da OCB. Seus argumentos é de que não encontram espaço na organização para preservarem suas especificidades (apresentam porte reduzido, por exemplo, em termos de número de associados e patrimônio). Por essa razão, foi criada, em julho de 2004, a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), entidade representativa, em nível nacional, das cooperativas ligadas à economia familiar e solidária em todo o país. O objetivo é que a entidade seja legitimada para acompanhar as discussões na esfera governamental relativas às mudanças reivindicadas para o cooperativismo brasileiro (reformulação da Lei 5.764, por exemplo). Os representantes do setor esperam conseguir, a partir da sua articulação nacional, um marco legal diferenciado e políticas públicas específicas para as cooperativas de pequeno porte, vinculadas aos movimentos sociais e sindicais.

sistemas. Mesmo porque, as cooperativas têm, do ponto de vista formal, um único estatuto jurídico. A convivência entre os diferentes modelos de cooperativismo de crédito no país é plenamente possível. Afinal, atendendo diferentes públicos, os sistemas cooperativistas podem ampliar a oferta de serviços financeiros para a sociedade. Além do mais, os sistemas cooperativistas demonstram que, mesmo assegurando sua inserção na sociedade por caminhos diferentes, vêm garantindo sua viabilidade econômico-financeira.

Pretende-se caracterizar e diferenciar os sistemas porque tal procedimento serve ao propósito de assinalar o contexto em que surgiram as cooperativas de crédito analisadas nesta tese. Nesse contexto, cooperativas de crédito convencionais e bancos, em particular o Banco do Brasil, atuavam no repasse do crédito rural oficial, no entanto, o crédito, mesmo o Pronaf, não chegava a uma parcela considerável dos agricultores familiares. As cooperativas não-convencionais, como o Sistema Cresol, foram formadas a partir das ações de organizações de assessoria e representação dos agricultores familiares, especialmente o sindicalismo rural vinculado à CUT, para superarem as limitações que enfrentavam nas instituições que repassavam o crédito oficial até então (a maioria dos agricultores familiares apoiados por essa rede de organizações não tinha acesso ao crédito rural nos bancos e cooperativas convencionais).

Note-se que as dificuldades de acesso ao crédito tinham se intensificado com as mudanças introduzidas na política de crédito, no início dos anos 1980, afetando a sistemática de correção dos financiamentos e reduzindo os volumes de recursos e subsídios via taxas de juros. A vinculação do conteúdo da política agrícola, ainda na década de 1980, às decisões de política econômica também reduziu a capacidade de influência das entidades sindicais dos agricultores na definição da política pública. Foi preciso estabelecer novas práticas políticas para garantir um espaço representativo nas diferentes esferas de decisão. Não só por isso, mas também porque a marginalização de diversos territórios por conta das alterações profundas na ordem econômica internacional. Esse, outro movimento recente de mudança, passou igualmente a demandar dos movimentos uma nova forma de gestão pública das áreas em que atuam.

Constituindo cooperativas de crédito, os agricultores familiares passariam a controlar organizações financeiras também integrantes do SNCR e poderiam operar os recursos das políticas de crédito rural, objeto da reivindicação de suas entidades representativas, obter recursos a um custo mais baixo para o financiamento das suas atividades e coletar sua poupança financeira. “[...] Todo esforço desse segmento social para coletar suas poupanças e captar linhas

de crédito oficiais é condição importante para sua reprodução e desenvolvimento socioeconômico” (CAZELLA e TURNES, 1993, p. 454). “As vantagens das cooperativas de crédito rural estão, sobretudo, no fato de fazerem parte da estrutura oficial, portanto capacitadas a pleitear todas as formas de ‘crédito de direito’ junto ao Estado. Afora isso, na possibilidade de captar a poupança existente na própria sociedade, transformando-a em fonte financiadora das atividades agropecuárias” (CEPAGRO, 1992, p. 22).

Muitos dos agricultores familiares, que hoje estão na base das cooperativas do Sistema Cresol, não tiveram seu acesso garantido às cooperativas de crédito convencionais pelas dificuldades materiais para se associarem a elas. Para esses agricultores, as relações que estabeleciam com as cooperativas estavam, por vezes, baseadas na seletividade e condicionada tão somente pelo bom desempenho financeiro e produtivo. Outros agricultores não integravam as cooperativas convencionais porque não se sentiam satisfeitos com o alcance de sua atuação. Nesse caso, agricultores familiares que formavam a base de ONGs e entidades de representação não se identificavam com as práticas e o discurso do cooperativismo atuante na região. As organizações dos agricultores orientavam sua prática por um intenso trabalho de base entre eles, enquanto o cooperativismo agropecuário adotava práticas de gestão centralizada. Ao valorizarem a interação solidária a partir de uma concepção política apreendida no cotidiano dos movimentos e organizações sociais, os agricultores não reconheciam na atuação das cooperativas convencionais um vínculo com sua realidade e necessidades.

O fato é que os agricultores estavam identificados, em alguma medida, com a pauta de reivindicações das suas entidades de representação e sensibilizados por diversas ações que estimulavam a implantação de alternativas para sua permanência no meio rural. A partir da década de 1980, particularmente, as entidades sociais, com o apoio de diversas ONGs, engendraram um conjunto de formas de cooperação, que culminou na constituição de redes de associações e cooperativas, entre elas as cooperativas de crédito do Sistema Cresol. Essas cooperativas deveriam se tornar um instrumento autônomo de organização financeira do público-alvo das entidades, a fim de facilitar o acesso dos agricultores ao crédito rural, e um elemento integrado às ações já mencionadas. A sensibilização e a organização dos agricultores eram responsabilidade de um conjunto de organizações de perfis diferenciados, de ONGs e sindicatos a pastorais e comunidades eclesiais de base, mas que pareciam compartilhar de uma mesma concepção de desenvolvimento rural, da qual os agricultores familiares são protagonistas. Pode-

se dizer, então, que, se o marco legal para a constituição de uma cooperativa é o mesmo, independentemente do conjunto de organizações envolvido na constituição, a legitimação social do modelo que resulta desse marco legal pode seguir caminhos diferentes.

Isso significa que os agricultores negaram um formato de cooperativa, mais centralizado, e tentaram construir um outro. Os atores sociais que articularam a constituição das cooperativas de crédito não-convencionais no Sul do Brasil pretendiam estabelecer um “cooperativismo diferente”, em contraposição ao vinculado às cooperativas agropecuárias e de crédito e em conformidade com um conjunto de pressupostos que continuam a orientar as ações desses atores. Pressupostos que valorizam a participação dos agricultores na gestão e controle, uma ação horizontal e descentralizada e a organização coletiva ou comunitária e que expressam, desse modo, um forte vínculo com as formas de luta e de organização social desses agricultores da região Sul. O “ser diferente” foi o elemento definidor da identidade institucional das cooperativas constituídas pelos agricultores familiares.

No caso do Sistema Cresol, o discurso de um cooperativismo baseado em moldes diferenciados ao existente, para atender as demandas financeiras de um público inicialmente específico, no Sudoeste paranaense, foi fundamental para a mobilização dos seus cooperados. Por isso, a importância de discorrer sobre as diferenças dos dois modelos na perspectiva do público que se associou às cooperativas do Cresol.

Optou-se por utilizar o termo *não-convencional*, então, quando os arranjos analisados têm sua origem articulada na ação de movimentos de representação política e social dos agricultores familiares. O envolvimento de várias entidades sociais no processo de constituição das cooperativas de crédito entre os agricultores familiares é uma característica a ser destacada no processo ocorrido nos estados do Sul, pois o torna diferente do que ocorreu nos anos oitenta, com o movimento de retomada do cooperativismo de crédito capitaneado pela OCB e vinculado às cooperativas agropecuárias. A participação das entidades populares se deu não apenas no apoio à constituição das cooperativas, mas especialmente na animação do processo, estimulando a participação de outras entidades e dos próprios agricultores.

A justificativa para o emprego do termo *convencional* reside no conteúdo da atuação dos segmentos cooperativistas que, estabelecidos em um dado contexto socioeconômico, apresentam relativa rigidez institucional no seu funcionamento. Destaca-se, no entanto, que o termo não se refere a arranjos institucionais estacionários, pois os arranjos convencionais se modificam no

ritmo exigido pela complexidade e pelas alterações do contexto econômico e institucional em que se desenvolvem. Refere-se, especialmente, aos segmentos cooperativistas que funcionaram como um importante instrumento para viabilizar a modernização da agricultura brasileira.

As cooperativas de crédito rural, assim como os bancos, atenderam, prioritariamente, os agricultores mais capitalizados e melhor posicionados na estratificação social, definida em relação aos fatores renda e propriedade dos meios de produção. As decisões sobre o quê financiar vinculavam-se ao padrão tecnológico dominante na atividade agrícola, sustentado em insumos industriais, e à lógica do crédito por produto. Os requisitos para o acesso dos agricultores aos serviços oferecidos eram a propriedade dos meios de produção e os volumes da movimentação financeira. Por tais razões, as cooperativas atuaram apenas sobre alguns aspectos da realidade rural e tiveram um alcance social limitado. A atuação das cooperativas de crédito rural ficou restrita, basicamente, aos espaços já ocupados pelas cooperativas agropecuárias, não ampliando seu alcance social: mesmo na condição de associados, os agricultores podiam não corresponder aos padrões exigidos, como titulação da terra ou determinado volume de produção.⁴⁵

Ressalte-se, porém, que quando foram delimitados os objetivos desta tese a contraposição entre os dois sistemas cooperativistas era mais claramente perceptível. Atualmente, a mudança de postura, não só das cooperativas de crédito, mas também de outros agentes financeiros, como os bancos, tem lhes permitido alcançar, em alguma medida, um público que está à margem do sistema financeiro. As alterações na forma de atuação dos agentes financeiros convencionais não deixam de reforçar, entretanto, a novidade que representa o Sistema Cresol. Essa se explica, em parte, pela prioridade exclusiva, definida já na origem do Sistema, do público que estava à margem do sistema financeiro e pelos importantes resultados que as cooperativas produziram nas relações com esse público, mobilizando crédito, inclusive com recursos oficiais, e ofertando variados serviços financeiros.

Contudo, mais do que a prioridade assumida já na sua constituição, o Cresol representa uma novidade porque foi constituído pela ação direta do público que definiu como objetivo da sua atuação, em parte representado pelas entidades populares e sindicais que sustentaram a formação das primeiras cooperativas do Sistema. Resulta que agricultores, até então sem acesso a

⁴⁵ Até recentemente, quando os vínculos entre as cooperativas agropecuárias e de crédito eram mais evidentes, o volume de produção que os agricultores comercializavam na cooperativa agropecuária era uma variável importante para facilitar seu acesso à cooperativa de crédito.

serviços financeiros, passam a ser responsáveis pela gerência de uma organização financeira. Interessa compreender o processo que leva agentes sem competências reconhecidas no sistema financeiro assumirem a empreitada de constituir e fazer funcionar uma organização financeira. Houve um processo de aprendizagem ao longo da história do Sistema Cresol, permeado pelas competências que os dirigentes que assumiram as cooperativas pioneiras do Cresol já tinham acumuladas ao lidar com o público-alvo das cooperativas do Cresol. Esses dirigentes dialogaram com um arranjo típico do sistema financeiro e passaram a construir uma história própria e peculiar, relacionada ao acúmulo de capacidades adquiridas nas etapas de mobilização social e busca de autonomia. Tiveram que acumular competências para fazer a gestão de recursos coletados junto ao quadro social, às esferas governamentais e parceiros diversos: “[...] *é mexer com um dinheiro que não é seu, ...é você fazer uma cooperativa de crédito de agricultor familiar e dizer pra esse agricultor deixar o dinheiro na poupança, que nós vamos administrar, que nós vamos buscar mais dinheiro... Isso tudo no início foi um desafio...*”, relata um dos dirigentes do Cresol.

O processo de aprendizagem, por sua vez, não deve ser tratado apenas como um acúmulo ou uma somatória de antigas e novas capacidades. É um processo mais complexo, pois os dirigentes das cooperativas contrariaram não só as concepções vigentes entre os atores externos, que hoje se relacionam com o Sistema Cresol, como os bancos, mas também as idéias vigentes no interior dos próprios movimentos sociais, que fomentavam tensões entre os requisitos de uma gestão financeira responsável e da universalização do acesso aos benefícios da atuação dos movimentos.

Atribuir características diferenciadas aos modelos cooperativistas em funcionamento pode facilitar, então, a análise das inovações institucionais que uma organização financeira como o Sistema Cresol estabelece a partir da sua origem, atuação e legitimação política e social na perspectiva dos agricultores atualmente contemplados pela atuação das suas cooperativas.

No início da década de 1980, se observou, especialmente nos estados das regiões Sul e Sudeste, um movimento de retomada do cooperativismo de crédito rural. A OCB, por intermédio das organizações estaduais (OCE), coordenou o movimento de constituição de cooperativas de crédito a partir das cooperativas agropecuárias fortemente enraizadas no meio rural, especialmente no Sul e Sudeste. A iniciativa visava à constituição de um agente financeiro acoplado às cooperativas agropecuárias, de modo a captar os recursos oficiais, ofertar serviços

financeiros e reduzir os custos da intermediação financeira feita pelos bancos comerciais (referentes ao repasse dos recursos para o custeio da safra e às diversas demandas financeiras dos agricultores) (PINHO, 1984). A intenção era que cada cooperativa agropecuária constituísse e apoiasse uma cooperativa de crédito, cedendo infra-estrutura e funcionários, por exemplo; esperava-se aproveitar a estrutura já existente das cooperativas agropecuárias nos municípios. As primeiras cooperativas de crédito surgiram no Rio Grande do Sul; logo depois Paraná e Santa Catarina deram início ao mesmo processo, seguidos por São Paulo, Minas Gerais e outros.

Talvez o vínculo entre as cooperativas agropecuárias e as de crédito — traduzido no fato de que as duas cooperativas costumam decidir em conjunto a liberação do crédito — tenha sido a principal característica das cooperativas de crédito rural que os agricultores familiares conheceram até o início dos anos 1990, quando constituíram cooperativas junto com suas organizações. Schmidt et al. (2002) atentam que, até recentemente, a norma — informal, mas plenamente acatada no sistema cooperativista convencional, como ressaltam os autores — era que somente as cooperativas agropecuárias poderiam constituir cooperativas de crédito. Resultava que, mesmo atuando em muitos dos pequenos municípios em função da capilaridade que têm as cooperativas agropecuárias, as cooperativas de crédito dificilmente alcançavam os agricultores que não integravam o quadro de associados das agropecuárias. Esse vínculo resultou, com frequência, na seleção e exclusão de agricultores do quadro de associados (CAZELLA e TURNES, 1993); no atendimento prioritário de produtores integrados às agroindústrias; na aquisição dos insumos industriais nas cooperativas agropecuárias, não proporcionando alternativas de compra aos associados, e na liberação de recursos apenas para o financiamento de atividades já consolidadas e com rentabilidade comprovada na área de atuação das cooperativas, favorecendo poucas alternativas de renda a suinocultores que viam sua relação com as agroindústrias sofrerem profundas alterações (SCHRÖDER, 1998).

Outro limitante da atuação das cooperativas convencionais foi o fato de não disponibilizarem recursos, assim como as linhas oficiais de crédito rural na época, para o financiamento das iniciativas produtivas dos agricultores na forma de grupos coletivos, associações, agroindústrias familiares etc. As formas coletivas de produção eram, justamente, o público atendido pelas várias ONGs do Sul do país que estimularam o debate sobre o cooperativismo de crédito entre os agricultores familiares. Os grupos coletivos, sempre que

buscaram avançar na discussão sobre a organização da produção com as ONGs, encontraram na falta de financiamento uma restrição para sua permanência e desenvolvimento.

A constituição de cooperativas de crédito para o financiamento dos agricultores familiares passou a integrar as ações de ONGs e entidades de representação no início da década de 1990, em Santa Catarina e, posteriormente, no Paraná. Ainda nos anos 1980, as mudanças do entorno socioeconômico e político, já relatadas, impeliram as entidades de representação e movimentos sociais tanto a uma mudança na forma de negociação do conflito com o aparelho de Estado e de interação com sua base social, quanto nos arranjos institucionais por elas apoiados, arranjos esses mais de acordo com o novo cenário em que se desenrola a ação coletiva e as demandas crescentes dos agricultores familiares.⁴⁶ Por conta disso, movimentos e entidades, que atuavam basicamente na esfera político-reivindicativa, por intermédio dos sindicatos e centrais sindicais, passaram a apoiar e constituir, animados pela atuação das ONGs, outras formas associativas entre os agricultores, consideradas complementares às do tipo reivindicativas.

O associativismo econômico, formal ou informal, conquistou, então, grande importância no processo de organização dos agricultores no meio rural brasileiro. Ainda que, a organização do trabalho através de formas associativas sempre tenha sido um componente fundamental da vida nas comunidades rurais, como no caso de mutirões e parcerias de trabalhos (CORDEIRO et al., 2003). A diferença é que, na década de 1980, o associativismo passou a ser visto como um arranjo institucional alternativo às cooperativas agropecuárias.

Os movimentos sociais e setores progressistas da Igreja Católica (grupos de reflexão, nas pastorais, como a Pastoral da Juventude Rural ou a Comissão Pastoral da Terra, e nas comunidades eclesiais de base — ver Box 1), procurando viabilizar os agricultores familiares à margem do cooperativismo empresarial e das agroindústrias e, simultaneamente, fortalecer a organização social e política desses agricultores, passaram a estimular formas de cooperação, distintas do cooperativismo atuante e denominadas de “cooperação alternativa” ou “novo associativismo” (SCHMIDT et al., 2002). O apoio e o estímulo ao associativismo, nas mais diferentes formas, como uma saída importante para esses agricultores, foram dados, no entanto, por diferentes mediadores que atuavam junto dos agricultores familiares: além de sindicalistas e

⁴⁶ As características que marcaram o contexto de constituição das associações foram o fim do regime militar, a retomada da capacidade de mobilização e organização políticas da sociedade civil e a valorização da autonomia dos segmentos sociais (PINHEIRO, 2001).

agentes pastorais, os técnicos da extensão rural e de organizações como a Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural (Assesoar), junto das comunidades rurais do Sudoeste paranaense, ou do Centro de Estudos e Promoção da Agricultura de Grupo (Cepagro) e da Associação dos Pequenos Agricultores do Oeste Catarinense (Apaco), no meio rural catarinense, também apoiaram empreendimentos coletivos.⁴⁷ “As associações passaram a ser vistas como um tipo de organização ideal, pois combinavam a possibilidade de participação democrática de todos os membros com as vantagens de uma coletividade organizada, pensada em termos de uma maior capacidade de pressão por benefícios para o grupo” (PINHEIRO, 2001, p. 348).

O apoio dado pelas organizações aos projetos dos agricultores familiares, em espaços de animação, formação e capacitação desses agricultores, estimulou a construção de uma identidade social — a do agricultor familiar enquanto categoria social, com demandas e projetos específicos — e valorizou elementos culturais do seu cotidiano de trabalho e vida. Além disso, alimentou intensamente a busca dos agricultores por sua autonomia e o referencial simbólico e a práxis que culminariam na constituição de diversas iniciativas de cooperação em diferentes níveis (grupos, associações, condomínios, sindicatos e cooperativas) e espaços (comunitário, municipal ou regional).

⁴⁷ Schmidt et al. (2002) ressaltam a importância da intervenção do sistema de extensão rural oficial no estímulo a formas de cooperação entre os pequenos agricultores, especialmente no Oeste de Santa Catarina. Nessa região, segundo os autores, foram implantados os condomínios de suinocultores, em que um grupo de produtores realiza em conjunto, para acumular ganhos de produtividade, as fases de fecundação e recria da atividade, e, individualmente, apenas a fase de finalização.

Box 1: Comunidades eclesiais de base e organização social

Um elemento importante para se compreender o contexto da constituição das formas associativas ligadas à agricultura familiar são as CEBs, que foram um importante espaço de estímulo às atividades comunitárias e à formação de lideranças, que depois assumiram cargos de direção nos movimentos sociais, políticos e sindicais. As CEBs são pequenos grupos articulados pelo trabalho de agentes pastorais, animadores de comunidades, padres e membros de ordens religiosas, denominadas de *comunidades* por possibilitarem a convivência muito próxima de seus membros, *de base* pelo fato da organização se dar a partir do local em que seus membros vivem e se relacionam (RICCI, 2001) e *eclesial* porque “[...] o elemento religioso constitui o princípio estruturante; o Evangelho e o próprio sentido de pertença à Igreja é que propiciaram a formação da comunidade” (BOFF, 2004, p. 146). BOFF (2004) assinala quatro significados para *base*, quando se fala em CEBs, fixados a partir das reflexões dos seus membros: i) uma significação teológica, relacionada ao que é fundamental para a fé cristã (Jesus Cristo e o Evangelho, por exemplo); ii) uma significação social e eclesial, vinculada aos que constituem a base da Igreja, ou seja, que não pertencem ao seu corpo hierárquico e, por isso, não participam nas decisões eclesiais, como a nomeação de bispos ou de padres — são os chamados leigos; iii) uma significação pedagógica, que diz respeito ao ritual metodológico amplamente praticado nas CEBs, que valoriza um processo decisório construído a partir de baixo, da base: nas CEBs se refletia sobre a realidade a partir de critérios evangélicos e se agia de modo a transformar a situação; e iv) uma significação antropológica, porque os membros das CEBs pertencem, em sua quase absoluta maioria, à base da sociedade e da Igreja. Base é sinônimo de um pequeno grupo ou comunidade, em que os vínculos são primários e as relações imediatas; neles, de acordo com Boff (2004), as pessoas partilham fé e vida e se ajudam mutuamente.

“Através das CEBs e de outras organizações católicas, muitas pessoas vêm tendo sua primeira vivência de discussão e de organização populares. A participação nas CEBs pode desmitificar o processo político e a ajudar as pessoas a ver que é possível participar e contribuir para a mudança. Pode minar a passividade e o fatalismo que fazem parte da consciência política popular” (MAINWARING, 1989, p. 237). As CEBs “[...] unificavam a multiplicidade de movimentos surgidos no país [no final da década de 1970], a partir da categoria ‘pobre’. Essa categoria sedimentou a unidade entre os ‘excluídos do desenvolvimento’ e foi a base para a se pensar um projeto de sociedade fundado numa proposta democrática que mantinha distância e desconfiança em relação aos mecanismos de representação e, por conseguinte, à institucionalidade pública vigente” (RICCI, 2001, p. 11-12). Foram valorizados, nesse processo, mecanismos de democracia direta e ausência da hierarquia de funções. RICCI (2001) conceitua as CEBs como anti-institucionalistas, por valorizarem a participação direta das bases na reflexão da sua realidade, na decisão e na execução e a autonomia frente ao Estado e a partidos políticos.

Destacar o papel das CEBs não significa diminuir a importância de outros animadores das formas de organização da agricultura familiar, mas é justificável porque não se pode negar a importância dos valores difundidos nos espaços de discussão das CEBs, comprometidas com ideais comunitários de base. Na prática cotidiana das CEBs, com a leitura comunitária da Bíblia e a análise crítica da realidade e das suas formas ideológicas (ou reflexão da práxis), se integravam a experiência cristã e a militância social (GONZÁLEZ et al., 1993) e, em alguma medida, a vida política era afetada (MAINWARING, 1989). Muito frequentemente, as CEBs se desenvolveram em estreita relação com os movimentos populares (GONZÁLEZ et al., 1993) e foram importantes, na convivência com sindicatos de trabalhadores rurais (estivessem as lideranças sindicais locais na direção dos sindicatos ou nos grupos de oposição sindical), para a construção de uma cultura política essencialmente democrática, que valorizou as manifestações das bases dos movimentos (PINHEIRO, 2001).

A cooperação foi praticada de diversas formas e em diferentes perspectivas na história das organizações sociais da agricultura familiar: tem dimensões religiosas, econômicas, políticas e também ideológica e cultural e se traduz em arranjos formais ou informais, passando tanto pelo cooperativismo, que se refere a arranjos formais propriamente, quanto pelo associativismo, nesse caso, com a constituição especialmente de arranjos informais e de pequenas dimensões. Dirigentes e associados da Assesoar, no Sudoeste paranaense, por exemplo, chegaram a disputar a gestão de cooperativas agropecuárias que estavam estruturadas nos municípios em que a

organização atuava (o objetivo da Assesoar, nos anos 1970, era participar das organizações dos agricultores: os sindicatos e as cooperativas, parcela já constituída na região Sudoeste) (O PROCESSO..., 2004; HISTÓRIA..., 2003). A estrutura rígida da organização cooperativa no Brasil frustrou, no entanto, as expectativas da Assesoar quanto às possibilidades da cooperação nesses moldes. Também não há muitos incentivos para o surgimento de novas lideranças no cooperativismo convencional, além de intensa delegação de poder aos dirigentes, o que faz com que muitos agricultores se ausentem da cooperativa, como se afirmou, por iniciativa própria, pois não se sentem plenamente representados nos processos de gestão. Alguns dirigentes permanecem em seus cargos por vários mandatos. Utilizando-se de argumentos técnicos, como o aumento da eficiência da cooperativa, criam a imagem de insubstituíveis e são eleitos sucessivamente por conta da sua maior experiência (SCHRÖDER, 1998). Com freqüência, apenas trocam de cargo entre uma eleição e outra. Também é comum que os cargos de direção, como a presidência da cooperativa, sejam ocupados por técnicos, e não por agricultores.

As dificuldades de inserção exigiram da Assesoar uma reavaliação e o direcionamento de suas ações, passando a apoiar, assim como outras organizações populares, o associativismo da agricultura familiar, bem como de formas associativas de segundo grau, como as centrais de associações. A cooperação, nesse caso, buscava retomar os princípios originários de tal forma de organização social, vinculados à solidariedade, às formas participativas de controle e à autogestão, já que se tratava de micro organizações, de fácil comunicação, participação e controle social (CONSTRUÇÃO..., 2004). O associativismo, na prática da Assesoar, passou a ser uma reação ao cooperativismo empresarial (TEORIAS..., 2004). Diversas organizações populares fizeram um trajeto similar, não obstante estarem baseadas em matrizes teórico-metodológicas diferentes da Assesoar ou estimuladas pelas especificidades do contexto de sua atuação, e passaram a estimular as formas de cooperação entre os agricultores familiares.

Trata-se de um associativismo de pequeno porte, manifestado nos estados da região Sul em diferentes formatos jurídicos ou graus de informalidade, como: grupos informais de cooperação agrícola, cooperativas de produção e de eletrificação rural, agroindústrias de pequeno porte, escolas de formação, cooperativas de serviços de apoio e condomínios de suinocultores. Por intermédio de formas associativas, os agricultores buscaram viabilizar a produção, com freqüência utilizando técnicas de produção alternativas ao modelo de produção predominante, a diminuição dos custos de produção (com a produção coletiva de sementes e da alimentação

animal, por exemplo), a aquisição de máquinas e implementos agrícolas, a comercialização, o beneficiamento ou industrialização da produção (empreendimentos grupais, como as agroindústrias de pequeno porte) e a obtenção de recursos para financiar seus projetos (o fundo de crédito rotativo, como o que foi gerido pela Assesoar e outras entidades no Sudoeste do Paraná, foi uma das soluções implementadas para fomentar os projetos dos grupos informais de cooperação).

Essas formas organizativas, tão diversas, começam a estruturar uma complexa e diversa teia de organizações sociais ligadas à agricultura familiar, como as centrais de associações e as redes de certificação de produção orgânica e agroecológica ou de geração de tecnologias de produção adaptadas ou ainda de cooperativas de crédito, e a apoiar projetos de desenvolvimento rural autonomamente ou articuladas com organizações não-governamentais e com os poderes públicos (MULTIPLICIDADE, 2003). O cooperativismo tem servido, a começar da década de 1990, ao propósito de tornar formais as complexas redes e sistemas de cooperação constituídos a partir da atuação das organizações populares; os novos sujeitos coletivos resultantes desse processo existem sob múltiplas formas: sistemas cooperativistas de crédito, sistemas de cooperativas de produção, sistemas de agroindústrias de pequeno porte, redes de produtores agroecológicos, redes de comercialização, redes de cooperativas de consumo, entre outros (SANTOS e GRISA, 2003). São experiências que se orientam pelos princípios da auto-gestão, da interação solidária e do controle social; têm como objetivos o desenvolvimento local e a promoção da inclusão social, ampliando as oportunidades econômicas dos agricultores; e mantêm estreita interação com os movimentos sociais e as organizações sindicais ligados à agricultura familiar. Esses novos sujeitos coletivos passam a ser a expressão social e econômica de um determinado segmento social organizado — os agricultores familiares —, baseada na unidade de concepção, na descentralização da execução e na organização em rede — nesse caso, diferentemente de agigantar as estruturas e centralizar as decisões, colocam-se em rede pequenas unidades controladas por um pequeno número de associados para permitir maiores possibilidades de inserção e intervenção (A AGRICULTURA..., 2004; SANTOS e GRISA, 2003). O crédito e a poupança têm papel importante para desencadear processos de inclusão social, a partir do desenho institucional com bases nos modelos de autogestão e de baixo custo.

“A partir de 1992, uma rede de ONGs com atuação no meio rural e, mais especificamente, junto a setores da agricultura familiar de Santa Catarina, iniciou uma discussão sobre

cooperativismo de crédito. O resultado foi a organização de cooperativas de crédito nas regiões de atuação destas instituições” (SCHMIDT et al., 2002, p. 99). Na base das ONGs e das entidades a elas vinculadas estavam “[...] diversos pequenos grupos de cooperação constituídos por agricultores que, na maioria, foram excluídos ou encontram-se em processo de exclusão dos quadros das cooperativas tradicionais e das principais agroindústrias do estado” (Ibidem, p. 100).

No final da década de 1980, a suinocultura já havia deixado de ser a principal atividade econômica para muitos dos agricultores familiares do Oeste de Santa Catarina. A busca de alternativas de renda foi mediada, entre outros, pelo setor público estadual e pelas cooperativas. Nesse período, organizações não-governamentais, como o Cepagro e a Apaco, passaram a atuar no Oeste catarinense em conjunto com outras organizações ligadas à agricultura familiar, com ênfase na promoção das diversas formas associativas e coletivas dos agricultores familiares. O objetivo era viabilizar essas unidades de produção e garantir sua permanência e autonomia em relação à agroindústria. Inicialmente, concentraram suas atividades no estímulo à cooperação para a comercialização; em seguida, para a organização da produção e a transformação dos produtos agrícolas, e, por último, para o acesso ao crédito. O apoio à geração e à adoção de tecnologias que reduzam o custo de produção, preservem os recursos naturais e melhorem as condições de trabalho também integram o conjunto de suas ações.

Técnicos do Cepagro, da Apaco e do Centro Vianei de Educação Popular (responsável pela gestão de um fundo de crédito rotativo entre agricultores do planalto catarinense) — ONGs bastante articuladas com os movimentos sociais e o sindical —, bem como do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), constituíram uma comissão para avaliar as possibilidades do cooperativismo de crédito rural e a viabilidade da constituição dessas cooperativas entre os agricultores familiares.

A constituição das cooperativas de crédito entre os agricultores familiares deu-se a partir do programa “Promoção do cooperativismo de crédito rural entre as unidades familiares de produção agrícola”, coordenado pelo Cepagro e apoiado pela Apaco, Centro Vianei, Centro de Assessoria aos Trabalhadores Rurais (Cepagri), Associação Estadual dos Condomínios de Suinocultores (AECOS) e atores locais, como sindicatos de trabalhadores rurais, associações e grupos coletivos, movimento de mulheres, Igreja, pastorais e prefeituras municipais. A primeira cooperativa foi constituída no município de Quilombo, no Oeste catarinense, no início de 1993. Da ampla discussão entre ONGs e as entidades de representação da agricultura familiar, com a

participação de outros segmentos da sociedade local, surgiram em diferentes regiões de Santa Catarina, até o início de 1998, dez cooperativas com mais de quatro mil e duzentos associados (SCHRÖDER, 1998), todas vinculadas à estrutura do SICOOB-SC.

No Paraná, em 1995, a iniciativa de constituir cooperativas de crédito dos agricultores familiares veio com a necessidade de se constituir um instrumento formal de gestão do fundo de crédito rotativo que atendia os agricultores familiares vinculados à Assesoar e aos movimentos sociais do Sudoeste paranaense. Os fundos de crédito rotativo buscaram apoiar, desde o final dos anos 1980, a viabilização das atividades dos agricultores familiares assessorados pelas ONGs nas regiões Sudoeste e Centro-oeste do Paraná, muitos desses agricultores organizados em grupos de cooperação informais. Foram constituídos, basicamente, com recursos oriundos de entidades estrangeiras e administrados por ONGs ou diretamente pelos agricultores. Os fundos rotativos foram um importante suporte financeiro inicial para as cooperativas do Sistema Cresol.

Cazella (2002) observa que organizações não-governamentais paranaenses, que mais tarde constituíram o Sistema Cresol, acompanharam desde o início a discussão sobre o cooperativismo de crédito rural em Santa Catarina. O acúmulo da experiência catarinense colaborou para a formação do Sistema Cresol. Em Guarapuava, no Paraná, ocorreu o Seminário “Cooperativas de Crédito e Fundos Rotativos”, em dezembro de 1993, com a participação das mencionadas ONGs catarinenses, do Sistema de Crédito Cooperativo (SICREDI-PR), de lideranças rurais e de técnicos de organizações populares paranaenses, com o objetivo de discutir uma alternativa de financiamento rural e avaliar as possibilidades do cooperativismo de crédito como instrumento para integrar diversos fundos. A Fundação Rureco, ONG com atuação na região Centro-oeste do Paraná e sediada em Guarapuava, também participou da discussão sobre o cooperativismo de crédito e os fundos de crédito rotativo.

A constituição das cooperativas ocorreu de forma independente em Santa Catarina e no Paraná, apesar das iniciativas terem dialogado entre si em diversos momentos e da proximidade social que existia entre as ações das organizações e movimentos que estavam na base das cooperativas. O Sistema Cresol foi constituído de forma autônoma ao sistema cooperativista que atuava no Paraná, representado pelo SICREDI-PR. Já as pequenas cooperativas de Santa Catarina optaram por se vincular ao SICOOB-SC. Primeiro, porque parte das entidades que fomentou o processo acreditava que o desligamento só deveria se dar quando as primeiras cooperativas tivessem reunido as condições materiais e o “savoir-faire” para gerenciar uma estrutura própria

(SCHMIDT et al., 2002); segundo, porque o SICOOB-SC apoiou a iniciativa de constituição de cooperativas autônomas por reconhecer que era preciso ampliar o cooperativismo de crédito no estado (SCHRÖDER, 1998). Com o programa de promoção do cooperativismo de crédito rural entre os agricultores familiares, as entidades e ONGs responsáveis criaram a oportunidade para o SICOOB-SC se expandir em todo o estado sem que tivesse que arcar com os custos dessa ampliação (SCHRÖDER, 1998).

No Paraná, entretanto, não houve nenhum apoio ou interesse do SICREDI-PR pela iniciativa que resultou nas cinco primeiras cooperativas do Sistema Cresol (CUT e CONTAG, 1999). A central paranaense aceitava somente novas cooperativas de crédito que estivessem ligadas às cooperativas agropecuárias; todavia, como as cooperativas do Cresol pretendiam preservar sua autonomia em relação às de produção, as entidades envolvidas na sua constituição resolveram organizar não somente cooperativas singulares, mas também um sistema de crédito cooperativo alternativo ao existente (BÚRIGO, 1999).

A estratégia de crescimento dos sistemas estaduais de cooperativas de crédito convencionais parece ser, especialmente no período recente, de expansão dos postos de atendimentos das cooperativas já existentes, que passam a atender, dessa maneira, um grande número de municípios sem que sejam constituídas novas cooperativas (SCHMIDT et al., 2002). A intenção é aproveitar também a estrutura das cooperativas agropecuárias, presentes em grande parte dos pequenos municípios. O espaço para a constituição e a permanência de cooperativas de pequeno porte no sistema convencional foi estreitado. Cooperativas com estrutura pequena, de base municipal e atendimento voltado para os agricultores de baixa renda passaram a enfrentar dificuldades para preservar seus princípios e suas estratégias diferenciadas de ação se vinculadas aos sistemas cooperativistas convencionais. O SICOOB-SC passou a pressionar para a fusão das pequenas cooperativas de crédito, principalmente as não vinculadas a cooperativas agropecuárias, ou a incorporação das pequenas pelas grandes, posição que é contrária aos que defendem as cooperativas não-convencionais — de pequenas cooperativas organizadas em rede (CUT e CONTAG, 1999). Por tais razões, no final de 1998, quatro das cooperativas catarinenses que foram constituídas por agricultores familiares dentro do citado programa “Promoção do cooperativismo de crédito rural entre as unidades familiares de produção agrícola” — a Crediseara, em Seara; a Crediquilombo, em Quilombo; a Crediluz, em Abelardo Luz; e a

Credineve, em São Joaquim — desvincularam-se do SICCOB-SC e filiaram-se ao Sistema Cresol.

Ao analisar o desligamento das cooperativas catarinenses do sistema convencional, Búrigo (1999) observa que, se antes as cooperativas de crédito rural eram tidas como um instrumento de fortalecimento das ações das cooperativas agropecuárias, seu papel na estratégia de crescimento dos sistemas estaduais se ampliou com a constituição dos bancos cooperativos. Para o autor, o resultado foi uma reversão da política de admissão das pequenas cooperativas de crédito rural da agricultura familiar: o SICCOB-SC passou a incorporar apenas cooperativas de crédito com alto potencial econômico, como forma de reduzir os custos e garantir a viabilidade ao sistema que já havia se vinculado ao banco cooperativo. “O processo de seleção aborta muitas iniciativas e pode ter origem na crescente ‘bancarização’ das cooperativas de crédito brasileiras, que estão reproduzindo os modelos de gestão e as estratégias de verticalização (enxugamento do número de cooperativas) adotados em diversos sistemas cooperativos no mundo” (BÚRIGO, 2003, p. 11).⁴⁸ As pequenas comunidades ou municípios rurais, com pouca circulação de renda, foram desestimulados a criar sua própria cooperativa (BÚRIGO, 1999).

Tanto o Bansicredi quanto o Bancoob têm origem no meio rural, já que muitas das cooperativas que integram a base dos sistemas estaduais são de crédito rural. Atualmente, a atuação dos bancos está, em alguma medida, dissociada do meio rural, buscando uma atuação mais ampla para conseguir maior número de clientes. Dessa forma, ampliam sua atuação inclusive para municípios onde não há outra instituição financeira, atendendo tanto associados no meio rural quanto em áreas urbanas. “A concepção de cooperativa de crédito do SICREDI elegeu essa idéia [a organização cooperativa] como um instrumento de organização econômica da sociedade e não de segmento”, de forma a atender todas as pessoas de uma determinada comunidade e de diferentes estratos sociais (PRETTO, 2003, p. 76). O objetivo é oferecer uma alternativa ao sistema bancário e ampliar a prestação de serviços financeiros para municípios em que os bancos não chegam ou não têm interesse comercial em instalar uma agência. Por isso, valendo-se da vinculação aos bancos cooperativos, as cooperativas ampliam a oferta de serviços

⁴⁸ Búrigo (2003) menciona que uma das dificuldades para a expansão do número de pequenas cooperativas dentro dos sistemas de crédito já estabelecidos é a exigência de somas elevadas de capital como critério para aceitar a adesão de novas cooperativas. Cazella (2002) também relata que o SICCOB-SC exige um montante mínimo de capital social (R\$ 100.000,00) para a constituição de uma cooperativa — a Resolução 3.106, do Banco Central, de 24 de junho de 2003, determina que o limite mínimo de capital social integralizado para cooperativas filiadas a centrais de crédito é de R\$ 3.000,00.

para um público que, no caso de uma cooperativa de crédito rural, não poderia ter vínculos com a cooperativa por desenvolver atividade no meio urbano.⁴⁹ O SICREDI, por exemplo, defende que essa é uma forma de ampliar, além do atendimento financeiro, a captação de recursos para financiar diferentes atividades desenvolvidas nas comunidades em que atuam. Baseia sua atuação na concepção de que o acesso ao crédito é uma forma de estimular o caráter empreendedor individual e seu entendimento do que como se financia o desenvolvimento vincula-se ao conteúdo das políticas públicas de crédito.

O Quadro 2 traz uma síntese das características dos dois sistemas cooperativistas de crédito rural, enfatizando-se que os elementos relacionados têm por base a experiência do cooperativismo de crédito rural no Sul do país. Os sistemas apresentam concepções e trajetórias diferenciadas, que determinam as características do seu arranjo institucional. As características das cooperativas estão traduzidas, basicamente, nos objetivos da sua constituição e nos instrumentos de gestão, controle social e de atendimento financeiro que desenvolvem.

⁴⁹ Os bancos cooperativos não têm restrição em relação ao público que podem atender.

Elementos Essenciais	Cooperativismo de crédito rural Convencional	Cooperativismo de crédito rural Não-convencional
Constituição	<p>1. As cooperativas de crédito convencionais foram constituídas para atender os agricultores da sua área de abrangência, pretendendo congrega, dessa maneira, diferentes estratos de produtores rurais. Parcela dos produtores, quando da constituição das cooperativas, não se beneficiava do crédito rural nos bancos oficiais. Mais recentemente, ainda que reafirmem sua vocação rural, as cooperativas têm procurado ampliar a oferta de serviços financeiros em áreas urbanas. O objetivo é atender as demandas financeiras dos vários segmentos sociais que compõem a população de pequenos municípios;</p> <p>2. as cooperativas de crédito tiveram, na sua origem, fortes vínculos com as cooperativas agropecuárias, já que essas apoiaram de forma direta o processo de retomada do cooperativismo de crédito rural, na década de 1980. Esses vínculos significaram um estreitamento da atuação das duas cooperativas: com freqüência, o público das cooperativas de crédito ficou restrito ao quadro social das cooperativas agropecuárias e, conseqüentemente, aos critérios de seleção que essas adotam. As cooperativas de crédito, assim como as agropecuárias, são representadas pela OCB;</p> <p>3. os interesses políticos, sociais e econômicos envolvidos no processo de constituição das cooperativas foram determinados pela retomada do cooperativismo de crédito, articulado por lideranças de cooperativas agropecuárias, em um contexto de alterações significativas da política de crédito rural;</p> <p>4. as cooperativas mantêm, por intermédio das cooperativas centrais, vínculos sólidos com os bancos cooperativos, constituídos em meados dos anos 1990, no Brasil. Esses vínculos facilitam o relacionamento com o sistema financeiro, ampliando a autonomia dos sistemas cooperativistas em relação à estrutura bancária na prestação de serviços e na oferta de produtos às unidades que os integram e aos seus clientes. Os sistemas cooperativistas convencionais também constituíram outras empresas para alavancar suas operações, como uma corretora de seguros e uma empresa de hardware.</p>	<p>1. As cooperativas de crédito não-convencionais atendem, com exclusividade, agricultores familiares (proprietários, arrendatários, sem-terra e assentados); muitos não tinham acesso ao sistema financeiro e ao sistema cooperativista convencional. Ofertam, preferencialmente, serviços financeiros a esses agricultores e optam por restringir a ampliação de sua atuação para outros segmentos sociais ou produtivos;</p> <p>2. as cooperativas de crédito não-convencionais não têm vínculos com o cooperativismo agropecuário ou com a OCB e organizam-se na ANCOSOL e na UNICAFES;</p> <p>3. os interesses políticos, sociais e econômicos envolvidos no processo de constituição das cooperativas foram determinados pela proximidade social e política existente entre os associados. Nesse sentido, o apoio e a animação de ONGs e movimentos sociais na constituição das cooperativas motivaram o envolvimento dos agricultores, sendo que parte deles já havia se organizado coletivamente a partir da atuação dessas entidades. Várias das lideranças cooperativistas foram formadas a partir das interações sociais e políticas em ambiente institucional demarcado pelos aspectos culturais advindos da colonização européia no Sul do país, pelo histórico de organização social e sindical dos agricultores familiares e pela atuação da Igreja Católica;</p> <p>4. as cooperativas mantêm vínculos orgânicos com entidades de representação e assessoria dos agricultores familiares. Esses vínculos tendem a estimular a defesa de um mesmo projeto de desenvolvimento rural, que visa à conversão da base tecnológica (com vistas à conversão para a agroecologia), a interação solidária entre os atores desse projeto e a organização comunitária dos agricultores familiares.</p>

<p style="text-align: center;">Gestão e processos decisórios</p>	<p>5. As cooperativas possuem menor autonomia administrativa por conta da vinculação aos bancos cooperativos. Essa vinculação resulta em uma padronização rígida das operações e produtos ofertados;</p> <p>6. adotam uma estratégia de fortalecimento vertical dos sistemas, com a reorganização administrativa e financeira e, por consequência, a fusão ou incorporação de cooperativas. O objetivo é reduzir custos e aumentar a escala de operação. Resulta no apoio à constituição de cooperativas com maior potencial econômico e na expansão do número de postos de atendimento;</p> <p>7. a participação dos associados na administração da cooperativa é mais restrita: a distância entre a cooperativa-sede e os postos de atendimento torna o controle social circunscrito a espaços como a Assembléia Geral ou à atuação dos conselheiros comunitários. Além disso, é comum a administração das cooperativas ser feita por técnicos contratados, mais distantes da realidade dos agricultores;</p> <p>8. a delegação de poder aos dirigentes pode ser intensa, a depender do distanciamento social entre eles e os associados, e pode ocorrer a efetivação de alguns deles em seus cargos;</p> <p>9. a definição dos nomes para a eleição da nova direção é feita, geralmente, pelos conselhos dirigentes; cabe aos associados votarem “sim” ou “não” na Assembléia Geral.</p>	<p>5. As cooperativas possuem maior autonomia administrativa, ainda que vinculadas a cooperativas centrais de crédito, e têm maior flexibilidade para atuar nas comunidades que integram sua base;</p> <p>6. adotam estratégia de constituição de cooperativas de base municipal para promover a proximidade dos dirigentes ao quadro social e a participação das comunidades locais na definição da atuação das cooperativas;</p> <p>7. a participação e o controle dos associados são favorecidos com a utilização de instrumentos de comunicação e gestão simplificados e a promoção de eventos de capacitação, planejamento e avaliação, como reuniões nas comunidades, além da atuação das lideranças comunitárias e das visitas às propriedades dos associados. As cooperativas são, em sua maioria, administradas pelos agricultores;</p> <p>8. a representatividade política e social dos dirigentes junto aos agricultores torna-os mais suscetíveis ao controle dos associados e das entidades que apóiam a constituição das cooperativas;</p> <p>9. a definição dos nomes para compor a nova direção ocorre entre os dirigentes e os representantes das comunidades e das organizações que integram as redes que sustentam as cooperativas, geralmente em reuniões ocorridas antes da Assembléia Geral.</p>
--	--	---

<p style="text-align: center;">Concessão do crédito</p>	<p>10. As cooperativas concedem financiamentos, preferencialmente, a atividades consolidadas e com rentabilidade garantida na região em que atuam;</p> <p>11. decidem sobre a concessão dos financiamentos a partir de um conjunto de parâmetros técnicos e financeiros, determinados pelas cooperativas centrais, em função da centralização dos processos decisórios, e obedecem a estratégias comerciais de relacionamento com os associados;</p> <p>12. realizam financiamentos com recursos do Pronaf e com recursos próprios;</p> <p>13. Os dirigentes têm maiores dificuldades para acompanhar de perto os associados das cooperativas, basicamente em função do tamanho ampliado que têm as cooperativas e sua base social.</p>	<p>10. As cooperativas financiam, além das atividades consolidadas na região em que atuam, projetos com ênfase na adoção de tecnologias alternativas de produção agrícola, como a agricultura ecológica. O objetivo é reduzir os custos de produção e garantir a permanência dos agricultores na atividade e no meio rural;</p> <p>11. decidem sobre a concessão dos financiamentos a partir de parâmetros técnicos e financeiros, determinados pelas cooperativas centrais, mas o processo não é discriminatório: a burocracia e a exigência de garantias são mais flexíveis. A operacionalização dos financiamentos se apropria dos elementos que compõem o contexto social e organizativo das cooperativas, flexibilizando a participação, por exemplo, dos grupos de organização de base nas decisões;</p> <p>12. realizam financiamentos com recursos do Pronaf e com recursos próprios;</p> <p>13. o tamanho reduzido das cooperativas permite proximidade local e social entre os agricultores e os dirigentes. Essa proximidade estabelece laços de confiança entre eles e facilita a eliminação dos entraves seletivos e burocráticos na concessão do crédito.</p>
---	---	---

PARTE II — SISTEMA CRESOL: AGRICULTORES FAMILIARES E SERVIÇOS FINANCEIROS

4 TRAJETÓRIA E DINÂMICA DO SISTEMA CRESOL⁵⁰

A análise empírica do Sistema Cresol pretendeu acompanhar os elementos relativos à constituição, funcionamento e processos de controle social do Cresol, tais como os elementos definidores da relação entre o Sistema e os agricultores, os critérios para a liberação dos financiamentos e as diretrizes de atuação nas comunidades rurais. Tencionou-se compreender o fenômeno social e não mensurá-lo somente, por isso, o recorte analítico focou as dimensões econômica e social do Sistema Cresol de igual maneira, tendo em vista que os elementos de uma e de outra atuam de forma a garantir a sustentabilidade do arranjo institucional.

A pesquisa focou o âmbito mais geral da atuação do Sistema Cresol, e não as especificidades de uma ou mais cooperativas singulares. Essa opção determinou a realização da pesquisa de campo exclusivamente no município de Francisco Beltrão, no Sudoeste paranaense. Foi nessa região que se desenvolveram as variáveis mais elementares do Sistema Cresol — no Sudoeste, foram constituídas as cooperativas pioneiras do Sistema, com fortes vínculos com as ações de organizações sociais atuantes na região, como os fundos de crédito rotativo. E é para essa região que convergem, e nela se explicitam, os condicionantes políticos, sociais, técnicos e financeiros do arranjo institucional do Cresol, pois Francisco Beltrão, centro regional do Sudoeste, é a sede da Cooperativa Central de Crédito Rural com Interação Solidária — a Cresol/Baser. A Cresol/Baser integrava e representava, até 2004, todos os atores componentes do Sistema Cresol. O formato organizacional do Cresol, em rede, baseava-se, em 2003, em uma cooperativa central de crédito, sete bases regionais (Oeste, Centro e Sudoeste, no Paraná; Serrana e Oeste, em Santa Catarina; e Erechim e Constantina, no Rio Grande do Sul) e 72 cooperativas singulares.⁵¹

⁵⁰ As tabelas e os mapas apresentados nesta tese utilizam dados relativos ao período de 1996 a 2003. O levantamento empírico das informações sobre o Sistema Cresol encerrou-se no segundo semestre de 2003, sendo que as tabelas e os mapas foram finalizados na mesma data.

⁵¹ O Sistema Cresol iniciou a implementação, a partir de 2004, de alterações significativas em sua estrutura organizacional, culminando na criação de uma federação, que deve articular todas as unidades do Cresol, e de uma nova cooperativa central de crédito, a Cresol Central, no estado de Santa Catarina. O resultado foi a vinculação das bases de serviços do Sudoeste, Centro-oeste e Oeste do Paraná e do Meio-oeste de Santa Catarina à Cresol/Baser,

Para alcançar os objetivos da tese foram realizadas entrevistas semidirigidas com informantes qualificados; a amostra de entrevistados foi obtida através de escolha intencional, privilegiando-se os agentes que participaram, e participam, de maneira efetiva da constituição e funcionamento do Sistema Cresol, como dirigentes e gerentes, assessores das organizações governamentais e não-governamentais que apoiaram sua constituição e especialistas em temas relacionados ao objeto de estudo. Também foram entrevistados agentes comunitários de desenvolvimento e crédito, lideranças comunitárias e agentes de saúde das comunidades rurais do município de Francisco Beltrão (o município é igualmente sede de uma das cooperativas de crédito do Sistema Cresol).

Os elementos do arranjo institucional do Sistema Cresol foram identificados, por consequência, especialmente a partir da fala de interlocutores que intervêm no Sistema como um todo e que não estão restritos apenas aos elementos atribuídos à atuação de uma cooperativa singular. Constatou-se, no entanto, que os dirigentes que desempenham tal função em uma das instâncias que agregam outros pontos da rede do Sistema Cresol, como a cooperativa central, não podem exercê-la sem que tenham tido algum vínculo com outras unidades, como a cooperativa singular. O que significa que a formação do dirigente da cooperativa central ocorre na vivência cotidiana dos elementos operacionais e políticos da atuação do Cresol junto às cooperativas, esferas de governo e parceiros variados, mas dependeu, anteriormente, da sua atuação em uma cooperativa singular. Essa atuação invocou respostas para problemas e demandas específicas de um dado conjunto de comunidades rurais.

O trabalho de campo foi organizado em **três etapas**. A primeira etapa aconteceu em setembro de 2002; o objetivo dessa etapa foi estabelecer um contato mais estreito com o objeto de estudo para traçar o histórico de constituição do Sistema Cresol e um quadro geral com os diversos elementos da sua constituição e da sua atuação, sem fazer, necessariamente, um recorte mais específico de um desses elementos. Foram realizadas pesquisa documental e entrevistas com dirigentes, assessores e técnicos da Cresol/Baser e da Assesoar. Além do histórico da formação do Sistema Cresol, foram levantados e discutidos nas entrevistas os seguintes temas:

A) as estratégias de ação coletiva do Sistema Cresol (missão, princípios e objetivos);

sediada em Francisco Beltrão, no Paraná, e das bases das regiões Serrana e Oeste, em Santa Catarina, e do Alto Uruguai e Noroeste do Rio Grande do Sul à Cresol Central, em Chapecó/SC. As recentes alterações organizacionais implementadas pelo Cresol não foram objeto de análise desta tese.

B) a lógica de atuação do Sistema Cresol (para alcançar e preservar os objetivos definidos);

C) o formato organizacional e o funcionamento das unidades componentes (funções desempenhadas por cada uma das unidades);

D) os órgãos de representação e os mecanismos de controle social (instâncias definidas em estatuto social e regimento interno ou que extrapolam o que determina esse normativos, seu papel na estrutura organizativa do Cresol e fatores que influenciaram sua definição e alterações);

E) as estratégias de gestão econômico-financeira do Sistema Cresol e de análise da concessão do crédito (critérios para avaliar os projetos de financiamentos e níveis de padronização dos procedimentos e de autonomia dos dirigentes nas cooperativas);

F) as características do tecido social local (formas de organização social e comunitária e suas interações com as cooperativas);

G) a amplitude das relações externas do Sistema Cresol, que extrapolam a rede associativa local (atores externos com os quais o Sistema se relaciona),

H) e os fatores da sustentabilidade do Sistema Cresol (fatores econômicos e não-econômicos).

A segunda etapa da pesquisa de campo aconteceu em dezembro de 2002, com o objetivo de aprofundar o significado do controle social dos associados no Sistema Cresol, pelo peso que tem no funcionamento do arranjo institucional e na definição da sustentabilidade institucional e econômico-financeira que o Cresol conquistou. O controle social é um dos eixos estratégicos do Sistema, pois é elemento fundamental para a manutenção da sua identidade como organização constituída e dirigida por agricultores familiares.

Os dois principais pilares do controle social são os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito e os conselheiros fiscais das cooperativas singulares; as instâncias de decisão que compõem a estrutura organizativa do Cresol, como as assembleias e os seminários de planejamento estratégico, também desempenham um papel importante na sustentação do controle social. Nessa segunda etapa da pesquisa, buscou-se reunir informações sobre os elementos, procedimentos e instrumentos que preservam o controle social como uma variável-chave do arranjo institucional do Cresol.

A última etapa do trabalho de campo ocorreu em março de 2003. No mesmo período ocorreram as Assembleias Extraordinária e Ordinária do Sistema Cresol, a discussão sobre o

regimento interno e o planejamento estratégico do Cresol para o ano de 2003, além da inauguração da sede própria da Cresol/Baser e da Cresol Francisco Beltrão, construídas com recursos próprios. Esses eventos tiveram a participação de todos os dirigentes do Cresol e também de vários associados das cooperativas singulares dos três estados do Sul do Brasil.

Na terceira etapa da pesquisa de campo, apesar do recorte analítico proposto mais abrangente sobre o arranjo institucional do Cresol, optou-se por visitar comunidades rurais que integram a área de abrangência de uma das cooperativas do Sistema para alcançar o objetivo proposto para essa etapa, qual seja investigar mais detidamente o significado da inserção comunitária que possuem as cooperativas do Sistema Cresol, tanto para as próprias cooperativas quanto para as comunidades.⁵² Entrevistaram-se atores que atuam diretamente nas comunidades, como os agentes comunitários, vinculados às cooperativas do Cresol, e os agentes municipais de saúde — a grande maioria, nesse segundo grupo, é de mulheres. Os agentes municipais de saúde são moradores das comunidades em que trabalham e têm alguma formação técnica na área de saúde, sendo contratados pela Prefeitura Municipal por concurso público. Por pertencerem à comunidade e desempenharem uma função que exige visitas periódicas às casas e propriedades de todas as famílias da comunidade rural, associados e não associados da cooperativa de crédito, foram considerados informantes importantes para fornecerem informações sobre o conteúdo das relações comunitárias (festejos, mutirões, condições de vida, formas de organização de base etc.) e sobre a presença da cooperativa nas comunidades rurais (origem social dos dirigentes, frequência das reuniões comunitárias, seleção e atuação dos agentes comunitários, percepção das mudanças recentes na comunidade, organizações comunitárias parceiras da cooperativa etc.).

As entrevistas com os agentes de saúde foram realizadas em três comunidades atendidas pela Cresol Francisco Beltrão, definida a partir de dois critérios:

► o primeiro critério de escolha foi a “idade” da cooperativa. O pressuposto foi que a compreensão da inserção comunitária das cooperativas demanda uma maior frequência na ocorrência das relações intracooperativas. A partir daí, definiram-se dois grupos de cooperativas: as cinco primeiras cooperativas do Sistema Cresol (Capanema, Marmeleiro e Dois Vizinhos, no Sudoeste do Paraná, e Pinhão e Laranjeiras do Sul, na região Centro-Oeste do Paraná), que são as

⁵² Cada comunidade rural corresponde a um grupo de propriedades familiares, que está mais ou menos distante do núcleo urbano e se organiza em torno de uma capela, um salão comunitário e, geralmente, uma escola pública. É comum que os espaços coletivos, como o salão comunitário, sejam construídos com recursos angariados pela própria comunidade.

cooperativas pioneiras, em funcionamento desde 1995/1996, e as cooperativas que delas foram desmembradas, passando a funcionar em locais onde antes somente existiam postos de serviços das primeiras. As cooperativas desmembradas, como a de Francisco Beltrão, que foi constituída por um grupo de associados da Cresol Marmeleiro, já apresentam um histórico de relações por terem integrado a área de ação das cooperativas pioneiras;

► o segundo critério para a escolha foi o tempo de implantação na cooperativa do “Programa de agentes comunitários de desenvolvimento e crédito”. No grupo das cooperativas pioneiras, destaca-se a Cresol Marmeleiro, por ter sido a primeira do Sistema Cresol a implantar o Programa. No segundo grupo, das cooperativas desmembradas, interessa particularmente a cooperativa de Francisco Beltrão, pela proximidade com a experiência da Cresol Marmeleiro. A Cresol Francisco Beltrão acabou sendo a cooperativa escolhida porque, além de já operacionalizar o mencionado Programa e repassar o microcrédito com aval solidário para grupos de associados, foi objeto de pelo menos duas pesquisas que investigaram as características e a capacidade de endividamento de uma amostra do seu quadro social.⁵³ Optou-se por visitar três das comunidades do município com o maior número de associados.

Os principais resultados são apresentados a seguir.

4.1 ÁREA DE ABRANGÊNCIA DAS COOPERATIVAS DO SISTEMA CRESOL

A área de abrangência do Sistema Cresol corresponde a 220 municípios nos três estados da região Sul, que totalizam uma população de 3.271.021 habitantes (Tabela 6). A área do Cresol representa 19% dos 1.159 municípios da região e 13% da população regional. Em Santa Catarina, estado que ficou acima da média regional e onde estão cerca de 37% dos municípios atendidos pelo Sistema (Tabela 9), as cooperativas do Cresol atendem uma área que corresponde a 28% dos municípios e 20% da população do estado (Tabela 6).

⁵³ As duas pesquisas mencionadas são: FERRAZA, Suzete Rodrigues. **Relatório de Estágio supervisionado na área de socioeconomia no curso de agronomia**. Pato Branco: CEFET/PR, 2000; e IICA; COOPERIGUAÇU. **O impacto do crédito rural em unidades de produção familiar — o caso da Cooperativa de crédito de Francisco Beltrão/PR**. Francisco Beltrão: 2002.

TABELA 6 NÚMERO DE MUNICÍPIOS E POPULAÇÃO TOTAL DA ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO SISTEMA CRESOL, DO ESTADO E REGIÃO, SEGUNDO ESTADOS E REGIÃO SUL, 2003

Sistema Cresol por estado e região	Números	%
Paraná		
N. de municípios do estado	399	100,0
N. de municípios atendidos pelo Sistema Cresol	76	19,0
População total do estado	9.563.458	100,0
População total dos municípios do Sistema Cresol	1.428.157	14,9
Santa Catarina		
N. de municípios do estado	293	100,0
N. de municípios atendidos pelo Sistema Cresol	82	28,0
População total do estado	5.356.360	100,0
População total dos municípios do Sistema Cresol	1.087.302	20,3
Rio Grande do Sul		
N. de municípios do estado	467	100,0
N. de municípios atendidos pelo Sistema Cresol	62	13,3
População total do estado	10.187.798	100,0
População total dos municípios do Sistema Cresol	755.562	7,4
Região Sul		
N. de municípios da região	1.159	100,0
N. de municípios atendidos pelo Sistema Cresol	220	19,0
População total do estado	25.107.616	100,0
População total dos municípios do Sistema Cresol	3.271.021	13,0

Fonte: Baser/Sistema Cresol, várias tabelas ago/2003; IBGE, Censo Demográfico 2000; elaborada pela autora.

A quase totalidade dos municípios atendidos pelas cooperativas de crédito é de municípios com população total de até 20 mil habitantes. No Paraná, dos 76 municípios que integram o Sistema, aproximadamente 82% apresentam população até 20 mil habitantes; em Santa Catarina, essa porcentagem é de 89% e no Rio Grande do Sul, de 92% (Tabela 7). As cidades com mais de 20 mil habitantes representam porcentagens bem menores na totalidade dos municípios atendidos pelo Sistema Cresol. No Rio Grande do Sul, correspondem a 8% e, em Santa Catarina, cerca de 11%. No Paraná, esses municípios são mais representativos no espaço que integra o Cresol (18,4%); é preciso atentar, entretanto, que esse número cresce pela presença de vários centros microrregionais com população entre 20.000 e 50.000 habitantes, como Dois Vizinhos, Pinhão e Pitanga — esses centros correspondem a 13,2% dos municípios atendidos no estado.

TABELA 7 NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO SISTEMA CRESOL, SEGUNDO GRUPOS DE MUNICÍPIOS POR TAMANHO E ESTADOS DA REGIÃO SUL, 2003

Sistema Cresol por estado	Número de Municípios atendidos	%
Paraná	76	100,0
Municípios de até 20.000 habitantes	62	81,6
De 20.001 até 50.000 habitantes	10	13,2
De 50.001 até 100.000 habitantes	2	2,6
Mais de 100.001 habitantes	2	2,6
Santa Catarina	82	100,0
Municípios de até 20.000 habitantes	73	89,0
De 20.001 até 50.000 habitantes	5	6,1
De 50.001 até 100.000 habitantes	2	2,4
Mais de 100.001 habitantes	2	2,4
Rio Grande do Sul	62	100,0
Municípios de até 20.000 habitantes	57	91,9
De 20.001 até 50.000 habitantes	2	3,2
De 50.001 até 100.000 habitantes	2	3,2
Mais de 100.001 habitantes	1	1,6

Fonte: Baser/Sistema Cresol, várias tabelas ago/2003; IBGE, Censo Demográfico 2000; elaborada pela autora

No Mapa 2 (Apêndice), é possível visualizar a predominância dos municípios com até 20 mil habitantes na área de abrangência do Cresol, a maioria deles próxima a um município maior (entre 50 mil e 100 mil habitantes) ou a um centro regional (Santa Maria e Guarapuava são exemplos), ou ainda a uma aglomeração metropolitana, como a de Curitiba. Trata-se de uma rede formada por pequenos municípios que se articulam, na sua maior parte, a centros urbanos de média dimensão demográfica. Esses centros exercem centralidade, em maior ou menor intensidade, sobre os municípios na sua área de influência como centros provedores de comércio e serviços especializados (IPEA, NESUR/IE/UNICAMP, IBGE, 1999a). A proximidade pode facilitar, por exemplo, o acesso dos agricultores a mercados consumidores maiores ou mais especializados. No entanto, é preciso ressaltar que nem todos os centros regionais apresentam uma dinâmica econômica capaz de gerar maiores efeitos multiplicadores ou ampliar a oferta de postos de trabalho para absorver as populações do seu entorno (Ibidem). A mão-de-obra evadida dos municípios rurais não encontra perspectivas amplas de absorção nas atividades econômicas dos centros populacionais aos quais esses pequenos municípios se articulam.

Nesta pesquisa, assumiu-se o corte no estrato de até 20 mil habitantes como sinônimo de pequenos municípios — considerando-se a população total do município.⁵⁴ O Instituto Brasileiro

⁵⁴ A adoção do limite de 20 mil habitantes para considerar localidades como rurais é freqüente em organizações internacionais (ABRAMOVAY, 2000b).

de Geografia e Estatística (IBGE) estabelece três categorias de municípios: municípios com pequenas dimensões demográficas (até 50 mil habitantes); com médias dimensões demográficas (entre 50 e 250 mil habitantes); e grandes dimensões demográficas (acima de 250 mil) (IPEA, NESUR/IE/UNICAMP, IBGE, 1999b). Nesta análise, o recorte foi inferior e ficou no patamar dos 20 mil habitantes porque esse conjunto é mais representativo do universo de pequenos municípios da região Sul. Nessa região, cerca de 81% dos municípios têm até 20 mil habitantes.

Os pequenos municípios, observando-se a sede do município e seu entorno rural, têm características e trajetórias preponderantemente rurais. Uma das principais características das áreas rurais é a rarefação populacional. A densidade demográfica dos municípios atendidos pelo Sistema Cresol é, em média, de 30,3 habitantes por km² (Tabela 8). Ao considerar os municípios de até 20 mil habitantes, nas áreas do Sistema Cresol por estado, esse indicador se reduz ainda mais: no Paraná, os municípios com tal recorte populacional têm densidade demográfica de 17,7 hab/km²; em Santa Catarina, de 19,6 hab/km²; e no Rio Grande do Sul, de 25,3 hab/km². O IBGE utiliza como referência a densidade mínima de 60 hab/km² para a identificação de áreas com característica urbanas. As regiões atendidas pelo Sistema Cresol podem, então, ser classificadas como não densamente povoadas.

TABELA 8 NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO SISTEMA CRESOL, POPULAÇÃO TOTAL E RURAL E DENSIDADE DEMOGRÁFICA, SEGUNDO MUNICÍPIOS DE ATÉ 20 MIL HABITANTES E PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E ESTADOS DA REGIÃO SUL, 2003

Sistema Cresol por região e estado	N. de Municípios	%	População Total	%	População rural (%)	Hab/km2 ⁽¹⁾
Paraná	76	100,0	1.428.157	100,0	36,2	27,0
<i>Municípios de até 20.000 habitantes</i>	62	81,6	584.009	100,0	58,3	17,7
População de até 25% na área rural	3	3,9	43.554	100,0	18,5	32,8
De 25,01% até 50% na área rural	14	18,4	148.926	100,0	43,2	16,6
Mais de 50,01% na área rural	45	59,2	391.529	100,0	68,5	17,2
Santa Catarina	82	100,0	1.087.302	100,0	29,8	33,1
<i>Municípios de até 20.000 habitantes</i>	73	89,0	484.099	100,0	50,3	19,6
População de até 25% na área rural	3	3,7	38.911	100,0	13,9	36,5
De 25,01% até 50% na área rural	18	22,0	185.891	100,0	36,0	25,7
Mais de 50,01% na área rural	52	63,4	259.297	100,0	66,0	15,9
Rio Grande do Sul	62	100,0	755.562	100,0	31,0	34,0
<i>Municípios de até 20.000 habitantes</i>	57	91,9	301.845	100,0	50,8	25,3
População de até 25% na área rural	3	4,8	40.899	100,0	18,9	75,6
De 25,01% até 50% na área rural	16	25,8	87.873	100,0	38,3	42,0
Mais de 50,01% na área rural	38	61,3	173.073	100,0	64,8	18,6
Região Sul	220	100,0	3.271.021	100,0	32,9	30,3

Fonte: Baser/Cresol, várias tabelas ago/2003; IBGE, Censo Demográfico 2000; elaborada pela autora.

NOTA(1):. Refere-se à densidade demográfica (número de habitantes por quilômetro quadrado). A densidade demográfica do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Região Sul e do Brasil, é de 48,0; 56,1; 36,1; 43,5 e 19,9, respectivamente.

Outra variável, a população rural, também tem grande peso nos municípios com até 20 mil habitantes da área de abrangência do Sistema Cresol.⁵⁵ Nessa área, tem-se que cerca de 59% dos municípios paranaenses com até 20 mil habitantes atendidos por cooperativas do Cresol apresenta mais de 50% da população em áreas consideradas rurais (Tabela 8). Nesses municípios, em média, 68,5% da população reside no meio rural. Em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, os números não são diferentes: em torno de 63% e 61% dos pequenos municípios atendidos pelo Sistema Cresol, respectivamente, a população se concentra no meio rural. Neles, em média, 66% e 65% da população está na área rural.

⁵⁵ Como ressalta Veiga (2002), a área urbana de um município é definida pela Lei do Perímetro Urbano, de competência municipal: trata-se, por isso, de uma configuração normativa do território brasileiro. Essa lei serve para propósitos urbanísticos ou tributários e determina o limite oficial entre as áreas urbanas e rurais, independentemente da densidade demográfica e das funções e das formas de vida predominantes no município, e o recorte que define orienta o cálculo da taxa de urbanização (VEIGA, 2002). O autor discorda, por isso, que a taxa de urbanização continue a ser utilizada como indicador da real distribuição populacional urbano/rural. Todavia, mesmo reconhecendo os limites da classificação das categorias populacionais pela situação do domicílio (urbano ou rural), a partir dos dados do Censo Demográfico, decidiu-se considerar tal indicador na análise. Ressalta-se, porém, que não foi esse o indicador utilizado para classificar os municípios atendidos pelo Sistema Cresol como urbanos ou rurais. Trata-se, apenas, de mais uma variável para caracterizar municípios que, aqui, já foram considerados rurais a partir de sua dimensão populacional total e do que ela representa em termos de dinâmica socioeconômica.

Nos pequenos municípios, a intensidade do processo de urbanização é baixa: a oferta de equipamentos coletivos e serviços se dá em menor escala, ou mesmo de forma precária, e as atividades econômicas se organizam, em grande parte, em torno da agricultura. Em Santa Catarina, por exemplo, de um total de 203.346 de estabelecimentos agropecuários, aproximadamente 70% estão nos municípios com menos de 15 mil habitantes (SCHMIDT et al., 2002).

Para compreender a realidade dos pequenos municípios, Wanderley (2003) considera as trajetórias de desenvolvimento e a trama social e espacial específica, que resulta do entrelaçamento de cinco dimensões: 1) o exercício das funções propriamente urbanas; 2) a intensidade do processo de urbanização (mais ou menos frágil); 3) a presença do mundo rural, percebida por meio de indicadores demográficos, do local de residência dos que trabalham no meio rural, do peso das pessoas ocupadas em atividades agropecuárias e de características como o povoamento reduzido e a predominância de paisagens naturais e relações de interconhecimento; 4) o modo de vida dominante, percebido por intermédio de manifestações objetivas (por exemplo, a disponibilidade de recursos locais e as representações referentes à necessidade e ao acesso aos recursos); e 5) a dinâmica da sociabilidade local. Para a autora, a dinâmica socioeconômica e cultural dos pequenos municípios está integrada às atividades agropecuárias e ao meio rural, tanto no que se refere às diferenciações sociais e conflitos na ocupação desse espaço, como na maneira dos indivíduos se relacionarem com ele.

A renda gerada no meio rural movimentava várias atividades comerciais e serviços, e não se refere apenas à renda advinda das atividades agropecuárias. A aposentadoria rural ilustra essa afirmação, pois houve, a partir da ampliação do número e valor dos benefícios em 1991, uma maior circulação de renda nos pequenos municípios brasileiros (DESER, 1997).

É freqüente que a sede municipal dependa da realidade do meio rural e as atividades propriamente urbanas (comércio, serviços e equipamentos coletivos, órgãos públicos e setor financeiro) estejam organizadas em torno das atividades agropecuárias. As áreas urbanas dos pequenos municípios funcionam como centros residenciais, de comércio e prestação de serviços para a população rural (DESER, 1997).

Não significa afirmar, contudo, que as sedes municipais das pequenas localidades perdem sua centralidade na dinâmica local. A pequena cidade — referindo-se à sede municipal — é “[...] o espaço do poder municipal, que concentra as atividades administrativas, ao mesmo tempo em

que organiza e centraliza as atividades econômicas e sociopolíticas do conjunto do município e expressa a referência à identidade espacial local” (WANDERLEY, 2003, p. 03). O importante a reter é que, se por um lado, a dinâmica cultural, pelo predomínio de uma “cultura rural”, e as atividades econômicas dos pequenos municípios são determinadas a partir do rural, por outro, não há como negar que, “[...] em razão da precariedade dos lugares de residência propriamente rurais, a vida social das coletividades locais... se ‘prolonga’ nos espaços correspondentes às sedes municipais, nos quais, inclusive, muitos agricultores escolheram residir” (WANDERLEY, 2000, p. 05). Afinal, é preciso deslocar-se à sede para ter acesso ao posto médico, ao banco, ao poder judiciário e à Igreja paroquial (WANDERLEY, 2000). Esses pequenos “centros urbanos”, no entanto, tornam-se parte integrante do mundo rural, até porque o contato com a sede municipal não significa o acesso a um estilo de vida urbano que se diferencia muito intensamente, ou se oponha, ao modo de vida rural (WANDERLEY, 2000).

Como poderiam, então, ser classificadas as regiões que o Sistema Cresol atende? A partir da adoção do patamar populacional de 20 mil habitantes, pode-se afirmar que o espaço em que as cooperativas do Sistema Cresol se insere é, então, um espaço, por definição, rural. São espaços formados por áreas não densamente povoadas e com economia e vida social amplamente articuladas com o mundo rural. A população total média dos municípios é de menos de 15 mil habitantes e a proporção da população residente nas áreas rurais é, em média, de 32,9% — bem superior à proporção na região Sul como um todo, que é de 19% (Tabela 9). As cooperativas do Sistema Cresol conseguem garantir a oferta de serviços financeiros para, em média, 11,3% da população rural dos municípios que atende.⁵⁶

⁵⁶ É possível que essa porcentagem não seja plenamente representativa da população atendida pelo Sistema Cresol, na medida em que os agricultores que moram na sede municipal, e não no meio rural, não entraram nesse cálculo. “O Censo Agropecuário de 1995/6 mostrou a enorme frequência com que os agricultores não moram no estabelecimento, e sim em ‘zona urbana’. [...] Quanto menos dinheiro se tira da lavoura, maior é a propensão a se morar na sede do município, considerada urbana pelo IBGE” (VEIGA, 2001, p. 27).

TABELA 9 NÚMERO DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO SISTEMA CRESOL, MÉDIA DE ASSOCIADOS POR MUNICÍPIO, POPULAÇÃO TOTAL E RURAL MÉDIA DOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS, PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO RURAL E PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO ATENDIDA POR COOPERATIVA, SEGUNDO ESTADOS E REGIÃO SUL, 2003

Dados	Sistema Cresol por estado e região			
	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Região Sul
N. de municípios atendidos	76	82	62	220
% s/ total do Sistema Cresol	34,5	37,3	28,2	100,0
Média de associados por município	267	101	134	168
População total média dos municípios atendidos	18.792	13.260	12.186	14.868
População rural média	6.808	3.947	3.780	4.888
% da população rural média (1)	36,2	29,8	31,0	32,9
% da população rural atendida (2)	13,7	8,7	11,3	11,3

Fonte: Baser/Sistema Cresol, várias tabelas ago./2003; IBGE, Censo Demográfico 2000; elaborado pela autora.

NOTA(1): A proporção da população rural sobre a população total, considerando a população total do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e da região Sul, é de 18,6%; 21,3%; 18,4% e 19,1%, respectivamente.

NOTA(2): Nesta estimativa considerou-se o tamanho médio das famílias no PR, SC e RS e na Região Sul (3,5 indivíduos; 3,4; 3,2 e 3,3, respectivamente), segundo os dados do Censo Demográfico 2000, para obter a proporção mais aproximada da população atendida pelo Sistema Cresol. Para tanto, considerou-se que cada associado da cooperativa de crédito corresponde a uma família de determinado tamanho, segundo o estado. Essas pessoas são atendidas pela cooperativa.

Para Hall (2002), a vida dos pequenos municípios está estreitamente ligada à agricultura familiar. É preciso lembrar que, no Sul do país, os estabelecimentos familiares equivalem a 90,5% do número de estabelecimentos agropecuários (o total é de 907.635 estabelecimentos) e são responsáveis por cerca de 57% do valor bruto da produção agropecuária da região (PROJETO TERRA SOLIDÁRIA, 2002). Por isso, o incentivo à agricultura familiar pode ser um fator dinamizador do desenvolvimento dos pequenos municípios, afinal o dinamismo desses municípios depende de fatores que interrompam seu esvaziamento populacional e garantam a permanência das populações. O Sistema Cresol vem conquistado importância à medida que desempenha o papel de agente financeiro da agricultura familiar e proporciona estabilidade à renda desses agricultores. “[...] O acesso ao crédito, mesmo em atividades econômicas tradicionais e aparentemente pouco promissoras, permite uma geração de renda que, para as populações envolvidas com os projetos, representam melhoria da condição de vida[...]” (ABRAMOVAY, 2003b, p. 37).

Mais do que isso, porém, o Sistema Cresol se integra a um projeto de permanência da agricultura familiar. Capitaneado por várias organizações sociais e não-governamentais no país, esse projeto tem por objetivo inserir os agricultores familiares como protagonistas dos processos de desenvolvimento rural. Alcançar tais objetivos demanda, especialmente, a dotação dos agricultores familiares dos meios para que possam se incorporar a mercados mais dinâmicos, que são competitivos e exigem inovações, e a organização das comunidades, de modo a ampliar o

âmbito da ação social dos agricultores (ABRAMOVAY, 2003b). Nos espaços em que as cooperativas do Sistema Cresol estão, sua ação vem se pautando por essas diretrizes junto aos agricultores familiares.

4.2 CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA CRESOL

O Sistema Cresol é formado por cooperativas de crédito que se organizam em rede, combinando os princípios da verticalidade e da horizontalidade nas relações estabelecidas entre os nós dessa rede, os parceiros e outros agentes externos. Atende exclusivamente agricultores que desenvolvem suas atividades em regime de economia familiar, com frequência em pequenas áreas de terra (mais de 80% dos associados têm menos de 20 hectares, de acordo com dados do Sistema). Segundo seu estatuto social, podem se associar apenas agricultores familiares. Os objetivos do Sistema Cresol, definidos em seus documentos normativos, são o fortalecimento e o estímulo às atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares, por intermédio da concessão de crédito, de maneira que contribuam com o desenvolvimento de suas comunidades. A opção por atender as demandas financeiras desses agricultores se deu ainda na sua constituição.

As cooperativas do Sistema Cresol disponibilizam aos agricultores diferentes produtos e serviços financeiros, como conta corrente e talão de cheques, depósitos à vista e a prazo (valores em conta-corrente e aplicações dos associados no chamado depósito cooperativo, semelhante à poupança convencional), seguros e pagamentos de tarifas públicas e impostos. Além disso, proporcionam o acesso ao crédito com recursos oficiais, a começar pelo Pronaf, e com recursos próprios (capital social e captação de depósitos à vista e a prazo), financiando capital de giro, investimentos nas estruturas produtivas, oportunidades de negócio, emergências de saúde e construção ou reforma da casa. Os financiamentos são concedidos às atividades produtivas consolidadas na região, mas também a novas atividades, com ênfase na adoção de tecnologias alternativas de produção agrícola, como a agricultura ecológica. A definição da taxa de juros adotada pelo Sistema para os financiamentos com recursos próprios leva em conta a cobertura dos custos operacionais e de intermediação financeira e a viabilização da oferta de financiamentos adequados ao seu público-alvo. Deve-se levar em conta que não há uma inadimplência generalizada no Cresol, como se vê adiante.

Constituído no biênio 1995/96, o Sistema já havia adquirido, no final dos anos 1990, visibilidade na concessão do crédito para agricultores familiares, ainda que com atuação restrita ao Sul do país. Garantiu o acesso ao crédito e a outros serviços financeiros a agricultores que sempre se depararam com inúmeros limitantes para ter acesso aos mesmos serviços em outras instituições financeiras. Grande parte deles, é preciso dizer, nunca haviam obtido o crédito antes de se associarem a uma cooperativa do Sistema Cresol, ou mesmo haviam conseguido depositar seus recursos em uma agência bancária (segundo dados do Sistema, 85,2% dos seus associados nunca haviam tomado crédito em bancos e 49,8% não tinham conta corrente). Em 2003, as cooperativas do Cresol realizaram cerca de 50 mil operações de crédito com valor médio de R\$ 3.460,00, utilizando recursos próprios e do Pronaf. Metade dessas operações concentrou-se no intervalo entre R\$ 1.000,00 e R\$ 3.000,00 (48,9% do total de operações de 2003); no intervalo até R\$ 1.000,00 estavam 13,6% dos contratos; entre 3.000,00 e 10.000,00, 33,9%, e as operações com mais de R\$ 10.000,00 corresponderam a 3,5% do total.

Um patrimônio líquido acumulado de R\$ 21,6 milhões demonstra, por sua vez, que o Sistema Cresol alcançou sustentabilidade financeira (dados de dezembro de 2003, Quadro 3), já que, em 1996, o patrimônio líquido totalizava R\$ 101 mil, demonstrando que ocorre uma evolução positiva desse indicador. Ressalta-se que o Cresol é uma instituição formal que integra o sistema financeiro nacional e é reconhecido e fiscalizado pelo Banco Central. Isso significa que seus indicadores contábil-financeiros (seus parâmetros operacionais) devem corresponder a um determinado padrão de saúde financeira, exigidos pelos órgãos controladores do sistema financeiro.

O Cresol possui 72 cooperativas e cerca de 37 mil associados em 220 municípios na sua área de ação nos três estados da Região Sul (Tabela 10).⁵⁷ São pequenas cooperativas com, em média, 512 associados.⁵⁸ Em 1996, ano de abertura das cinco primeiras cooperativas singulares, o Sistema contava com 1.639 associados, restritos ao Paraná, onde iniciou suas atividades (Quadro 3). No Paraná, atualmente está a maior parte dos associados do Sistema (55%). A

⁵⁷ Em dezembro de 2004, o Sistema Cresol tinha 50.450 associados atendidos por 80 cooperativas.

⁵⁸ Ao analisar o potencial para a constituição de uma cooperativa do Sistema Cresol, a Cresol Baser recomenda que, em três anos, a cooperativa possa alcançar um quadro social de 500 associados — na abertura das portas, o ideal é que a cooperativa possa contar com um mínimo de 150 associados ativos para a formação da poupança (capital social e poupança a prazo e à vista) —, que permitirá ao dirigente conhecer todos os associados, suas propriedades e projetos, de maneira a melhor orientar a concessão do crédito (pelas contas do Sistema, esse número de associados pode ser atendido por 1,5 ou 2 dirigentes liberados em tempo integral na cooperativa) (SANTOS, 2003).

ampliação da sua atuação para Rio Grande do Sul e Santa Catarina se deu em 1998. Hoje, são 38 cooperativas singulares no Paraná (que representam mais da metade das cooperativas do Sistema, cerca de 53% do total), 19 em Santa Catarina e 15 no Rio Grande do Sul (Tabela 10).

TABELA 10 NÚMERO DE COOPERATIVAS, ASSOCIADOS E MUNICÍPIOS DO SISTEMA CRESOL, MÉDIA DE ASSOCIADOS E DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS POR COOPERATIVA, SEGUNDO ESTADOS E REGIÃO SUL, 2003

Dados	Sistema Cresol por estado e região			
	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul	Região Sul
N. de cooperativas	38	19	15	72
% s/ total do Sistema Cresol	52,8	26,4	20,8	100,0
N. de associados	20.301	8.292	8.302	36.895
% s/ total do Sistema Cresol	55,0	22,5	22,5	100,0
Média de associados por cooperativa	534	436	553	512
N. de municípios atendidos	76	82	62	220
% s/ total do Sistema Cresol	34,5	37,3	28,2	100,0
Média de municípios na base de uma cooperativa	2	4	4	3

Fonte: Baser / Sistema Cresol, várias tabelas ago./2003; elaborado pela autora.

A média de municípios na base de uma cooperativa do Sistema Cresol é de 3 municípios. No Paraná, essa média cai para 2 municípios (Tabela 10). A orientação estratégica do Sistema Cresol, desde o final de 1999, é que a cooperativa que atua em mais de um município seja desmembrada e passe a atender os agricultores de um único município, constituindo-se novas cooperativas nos outros municípios. A recomendação é que as cooperativas restrinjam sua área de atuação a um município, incorporando as comunidades que o integram, mas evitando abrir postos de atendimento em municípios vizinhos, de modo que sua base seja municipal, e não regional (SCHMIDT et al., 2002).⁵⁹

O Sistema Cresol avalia que sua atuação deve se restringir ao município porque esse espaço tem condicionantes específicos que devem ser valorizados no processo de desenvolvimento; além do que, é nesse espaço que atuam os agricultores e é nele que se dá a construção da cidadania (CRESOL BASER, 2001). O entendimento é de que a maior proximidade com as comunidades potencializa os efeitos positivos da atuação da cooperativa. A estratégia do desmembramento permite ao Cresol, mesmo ampliando suas relações e o espaço da sua inserção, ao se relacionar com diferentes atores que não integram a rede local, como órgãos do governo federal, não modificar o conteúdo da relação com os associados, pois as estruturas

⁵⁹ A municipalização das cooperativas, por intermédio da criação de cooperativas de base municipal e do desmembramento das já existentes e que integram mais de um município em sua área de ação, é um dos consensos construídos entre os atores do Sistema Cresol.

locais que compõem o arranjo institucional do Sistema preservam os parâmetros de pertença entre associados e cooperativas.

Do ponto de vista da cooperativa singular, e do próprio Sistema, a atuação exclusivamente municipal tem implicações importantes, pois o quadro social e a captação de poupança se ampliam, o risco sistêmico é reduzido (é mais fácil resolver problemas de inadimplência, por exemplo, quando eles estão localizados em um município do que quando a cooperativa atende três ou mais municípios) e os dirigentes têm mais facilidades para manter uma relação direta com os associados e consolidar relações de parceria no espaço local. Além disso, “[...] *tem aquele sentimento de que a cooperativa é nossa, é do município* [...]”, como disse um dos entrevistados.

O Cresol significou avanços importantes na operacionalização do Pronaf. Na safra 2003/2004, o Sistema repassou cerca de R\$ 98,6 milhões de custeio e investimento. O repasse de custeio por associado foi, em média, de R\$ 1.677,00. Em 1996, o Sistema havia operacionalizado pouco menos de R\$ 1,2 milhão de recursos do programa, o que demonstra o expressivo crescimento das operações com esses recursos. O repasse de recursos do Pronaf, especialmente o Pronaf C, é, sem dúvida, a principal função do Sistema Cresol, considerando que foi o próprio Sistema que arcou com o ônus de assumir essa função e de se capacitar para tanto (SANTOS *et al.*, 2000).

A partir do repasse do Pronaf, o Cresol consegue gerar um conjunto maior de serviços financeiros, inclusive financiamentos de curto prazo com recursos próprios, pois a operacionalização do programa possibilita a ampliação do quadro social das cooperativas e da captação de recursos em poupança. Em dezembro de 2003, para cada R\$ 1,00 de Pronaf utilizado pelo Sistema, foram gerados R\$ 0,64 de recursos próprios (patrimônio líquido e depósitos). Esses dados demonstram que os recursos do Pronaf ainda são a principal fonte de financiamento do Cresol; o objetivo do Sistema é ampliar a relação expressa nesse indicador, o que significaria menor dependência dos recursos oficiais.

A operacionalização do Pronaf deu grande impulso à capitalização das cooperativas do Sistema Cresol porque trouxe para dentro do sistema uma demanda dos agricultores há muito reprimida. Quando as primeiras cooperativas foram constituídas, a expectativa era capitalizá-las com a coleta de poupança a partir da movimentação dos recursos dos projetos executados pelas

entidades parceiras e com os recursos dos fundos de crédito rotativo.⁶⁰ A experiência do primeiro ano, repassando recursos do Pronaf em alguns municípios paranaenses, fez crescer a visibilidade da experiência com o cooperativismo de crédito. Nos anos seguintes, a demanda por novas cooperativas aumentou, assim como cresceu o número de associados, a captação de poupança e o patrimônio líquido das cooperativas. As taxas cobradas para a operacionalização do programa, e repassadas pelo Banco do Brasil, também contribuíram para manter a estrutura das cooperativas, de maneira que pudessem atuar além do Pronaf.

Atualmente, o saldo da carteira de crédito de recursos próprios é de R\$ 28,9 milhões (dezembro de 2003). Hipoteticamente, a título de ilustração, se esse volume de recursos fosse disponibilizado para todos os associados do Sistema, seriam R\$ 681,00 de financiamento com recursos próprios para cada um deles. Ao longo do ano de 2003, circularam R\$ 75,4 milhões de recursos próprios entre os associados do Sistema. Para tanto, contam a evolução positiva do patrimônio líquido, conforme se demonstrou, e também da captação em depósitos.

Os depósitos à vista e a prazo saltaram de R\$ 697 mil no primeiro ano de funcionamento do Sistema, em 1996, para R\$ 41 milhões, em 2003. O crescimento desses números evidencia a capacidade de poupança dos associados (uma poupança média de R\$ 969,00 por associado, em dezembro de 2003) e a credibilidade que o Sistema vem conquistando (é a partir do fortalecimento da cooperativa singular que aumenta sua capacidade de captar recursos na comunidade). Tem que se considerar ainda que “a capacidade de captar poupança local representa um passo significativo rumo a sustentabilidade”, mesmo porque “os tomadores de empréstimos tendem a reembolsar em maior escala os empréstimos que provém de fontes locais em detrimento das fontes externas, agências e bancos governamentais” (JUNQUEIRA, 2002, p. 09). Um dado importante para o Sistema é o incremento de 50% no montante de depósitos à vista e a prazo, verificado nos primeiros seis meses de 2004. De R\$ 41 milhões em dezembro, passou para aproximadamente R\$ 60 milhões. O fortalecimento dos depósitos reflete a confiança

⁶⁰ Estimava-se, quando as cooperativas pioneiras foram constituídas, que os depósitos locais seriam baixos e que a captação em poupança seria de R\$ 200 a R\$ 400,00 por associado, anualmente. Por isso, avaliou-se que haveria uma maior dependência da captação junto às entidades representativas dos agricultores familiares, especialmente de recursos dos projetos desenvolvidos com o apoio de entidades de cooperação internacional. A estratégia de disponibilizar crédito a partir da poupança coletada localmente foi definida mais recentemente pelo Cresol, com a ampliação significativa do volume captado. O movimento médio anual por associado nas cooperativas, em 2003, foi de R\$ 1.478,99.

dos associados nas cooperativas e a credibilidade no Sistema conquistada ao longo de nove anos de atuação (Boletim Informativo Cresol, 16 jul. 2004, n. 33).

O Sistema Cresol disponibiliza linhas de crédito com recursos próprios: adiantamento a depositantes, limite de cheque especial, crédito pessoal (ou um contrato de abertura de crédito – CAC) e o crédito rural (CRP). A taxa de juros do adiantamento a depositantes é de 6,5% a.m., enquanto a cobrada no cheque especial fica em torno dos 6% a.m. (as cooperativas também disponibilizam a opção de desconto de cheque, com juros de 3,07% a.m.). Já o CAC cobra juros de 4% a.m. e o CRP de 1,52% a.m. (dados de jul. 2004). O CRP comporta, é importante observar, várias linhas de crédito com diferentes taxas de juros: a linha do bem-estar familiar, até R\$ 1.500,00, com juro entre 1,8% e 2% a.m, para melhorias na residência, aquisição de bens de consumo-durável ou tratamento de saúde; o crédito para financiar insumos agroecológicos e incentivar a conversão produtiva, com taxas variando de 1,5% a 1,7%; o financiamento das atividades desenvolvidas por grupos já com algum grau de amadurecimento da organização, cuja taxa de juro é de 1,5% a 1,8%; e o pré-custeio, disponibilizado previamente à liberação dos recursos do Pronaf (dados de setembro de 2002).

A taxa de inadimplência média, considerando todas as operações do Sistema Cresol, era de 3,42%, em julho de 2004. “Os financiamentos que contam com o acompanhamento efetivo de um técnico, não restrito à elaboração do projeto, têm mostrado maiores índices de sucesso, ampliando a renda do agricultor e garantindo, na maioria dos casos, condições efetivas para o pagamento dos empréstimos” (BITTENCOURT e ABRAMOVAY, 2001, p. 543). Houve, em passado recente, a concentração dos recursos do crédito em um número reduzido de tomadores em algumas cooperativas, especialmente naquelas cooperativas gerenciadas por técnicos contratados, e problemas relativos à inadimplência de alguns desses contratos. Atualmente, as cooperativas são gerenciadas por um dirigente liberado para essa função. Os dirigentes das cooperativas conhecem as trajetórias produtiva e familiar dos agricultores que solicitam financiamentos, mesmo porque também são agricultores familiares, e podem identificar com mais facilidade as condições que os agricultores têm para reembolsar o crédito liberado. As taxas de inadimplência consideradas ideais pelo Sistema — trata-se de percentuais anuais com base na

carteira de crédito total das cooperativas — são de 3% para o crédito pessoal e de 1,5% para o crédito rural.⁶¹

O Sistema Cresol opera, ainda, uma linha de microcrédito (o Microsol), em convênio com o BNDES. O primeiro convênio foi de R\$ 1,5 milhão e o segundo, em 2002, foi de R\$ 2,5 milhões. O Sistema se comprometeu com uma contrapartida de R\$ 1,00 de recurso próprio para cada R\$ 1,00 do BNDES. A captação do recurso custa a Taxa de juro de longo prazo (TJLP) para o Cresol, que empresta para o associado até duas vezes e meia essa taxa, mas a critério de cada cooperativa: a depender das condições de rentabilidade da cooperativa, é possível emprestar o recurso do microcrédito cobrando a mesma taxa da captação (em julho de 2004, os juros médios cobrados foram de 2,42% a.m.). Se a rentabilidade for suficiente ou mesmo se outra linha de crédito subsidiar o microcrédito, não há problemas; os dirigentes das cooperativas podem avaliar as condições da rentabilidade utilizando a “matriz de gestão estratégica”, tratada adiante.

Mais recentemente, o Sistema conseguiu ter acesso aos recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), uma ação conjunta entre o Ministério das Cidades e o Ministério da Fazenda, para o financiamento de moradias no meio rural.⁶² As moradias financiadas pelo Sistema Cresol devem beneficiar famílias morando em condições precárias de habitação. Levantamento feito indica que cerca de 65% das 1.280 casas financiadas estão em fase de conclusão e 32% já estão prontas, sendo que 3% ainda não tiveram a construção iniciada (Boletim Informativo Cresol, 05 jul. 2004, n. 02). Foram financiadas 561 casas no Paraná, 329 em Santa Catarina e 390 no Rio Grande do Sul.

Em relação à operacionalização do crédito no Sistema Cresol, ainda que se considere que o acesso ao crédito rural pelos agricultores familiares sempre esteve na pauta dos movimentos sociais, nota-se que essa experiência guarda suas especificidades. Os fundos de crédito rotativo não tinham, por sua própria natureza, o mesmo grau de formalismo que as cooperativas de crédito, integradas ao sistema financeiro nacional e regulamentadas pelo Banco Central, ou seja,

⁶¹ Com base na sua experiência acumulada, o Sistema Cresol definiu as condições “ideais” para alguns dos indicadores econômicos das cooperativas singulares. Ver CONTAG e CUT (1999).

⁶² As informações disponíveis em www.cresol.com.br dão conta que o PSH foi criado pela medida provisória 2.212, de 30 de agosto de 2001, e regulamentado pelo Decreto Lei 4.156, de 11 de março do ano seguinte. O programa é operado por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central e tem por objetivo viabilizar o acesso à moradia para segmentos de renda baixa. Além dos recursos do PSH, o Sistema Cresol também negocia com o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal o acesso a recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS) para reforma e ampliação de moradias no meio rural.

como já se observou anteriormente, a cooperativa de crédito conforma uma organização completamente diferente do que as lideranças sindicais, por exemplo, tinham gerido até então (o sindicato, uma associação ou mesmo uma cooperativa de produção). Mesmo entre os agricultores, havia o receio de tomar o crédito rural, de assumir o compromisso financeiro, ainda que se considere o Pronaf, pois o crédito, até então, na percepção dos agricultores, “[...] *tinha falido a propriedade do vizinho* [...]”, como observou um dos entrevistados. Nesse caso, não é suficiente considerar apenas o conjunto de sanções às instituições financeiras que acompanha a concessão do Pronaf, direcionando os recursos exclusivamente para os agricultores familiares. Para entender os resultados alcançados pelas cooperativas do Sistema na alocação dos recursos oficiais aos agricultores, é preciso entender como as cooperativas se relacionam com os associados, debatendo as formas de aplicação do recurso na unidade de produção e de comercialização dos produtos, por exemplo.

A origem do Sistema Cresol não pode ser dissociada da trama de relações sociais e dos elementos éticos, culturais, religiosos e políticos que caracterizam o Sudoeste do Paraná, como a Revolta dos Colonos, nos anos 1950, em que pequenos agricultores lutaram pela posse da terra em meio à disputa de interesses entre empresas particulares de colonização e os governos estadual e federal, ainda muito presente no imaginário dos agricultores da região; a intensa organização social nas comunidades rurais, os vínculos com os sindicatos de trabalhadores rurais vinculados à CUT e a formação de lideranças comunitárias na atuação das CEBs e de entidades, como a Assesoar. O Sistema surgiu circunscrito ao universo das organizações sociais do Sudoeste, em particular, e aos agricultores vinculados a elas. A base inicial das cinco primeiras cooperativas (Capanema, Marmeleiro, Dois Vizinhos, Pinhão e Laranjeiras⁶³) era formada, basicamente, por grupos e associações de agricultores familiares organizados por meio do trabalho de ONGs, sindicatos de trabalhadores rurais e pela Igreja Católica. “A idéia inicial era limitar a associação às cooperativas somente aos agricultores vinculados às demais organizações dos agricultores familiares da região, mas esta proposta não foi aceita pelo Banco Central, quando da sua regulamentação” (CUT e CONTAG, 1999, p.32).⁶⁴

⁶³ No apoio à constituição dessas duas cooperativas, no Centro-oeste paranaense, é preciso considerar, especialmente, a atuação da Fundação Rureco.

⁶⁴ A formatação do arranjo institucional do Cresol, operando exclusivamente com agricultores familiares, foi condicionada intensamente pelas formas da organização social dos agricultores familiares, não há dúvida, porém, pode-se dizer que a idéia de um sistema de crédito cooperativo voltado aos agricultores familiares foi sendo polida

Hall (2002) ressalta que a convocação para a constituição das cinco primeiras cooperativas do Sistema Cresol foi feita para os trabalhadores rurais e os mini e pequenos produtores da área de ação de sindicatos de trabalhadores rurais e de organizações de cooperação e não-governamentais ligadas a esses atores nos municípios em que as cooperativas surgiram, como a Assesoar. Isso evidencia que a construção da identidade originária do Cresol esteve vinculada à atuação dessas entidades e, mais uma vez, com destaque para a atuação da Assesoar.

Conhecer o trabalho de base da Assesoar, iniciado nos anos 1960 e inspirado pela doutrina social da Igreja Católica, é fundamental para entender o que está na base da identidade do próprio Sistema Cresol. A Assesoar expressou e foi conseqüência do trabalho social da Igreja Católica, ainda que depois tenha se desvinculado de suas diretrizes, em meados dos anos 1980. Esse trabalho, via comunidades eclesiais de base e pastorais, foi importante para a formação de grande parcela dos dirigentes de organizações populares e sindicais do meio rural do Sul do país. “As pastorais desenvolvem uma pedagogia de compromisso e de inserção na sociedade, encaminhando seus membros para uma presença ativa nos processos de mudança social” (SOUZA, 1997, p.79-80). A Assesoar estimulou a organização comunitária (organização pastoral e social por faixa etária) e política (sindicatos e cooperativas) dos agricultores familiares e valorizou a formação de lideranças (ainda que impregnada de elementos doutrinários), visando a

na interação com o contexto mais amplo e com diferentes atores. A legislação cooperativista permitia a constituição de apenas dois tipos de cooperativas de crédito, de crédito mútuo ou rural, e o projeto das organizações sociais do Sudoeste paranaense não se encaixou em nenhum dos tipos. Houve restrições do Banco Central para a constituição de cooperativas de crédito mútuo para atender os agricultores vinculados às entidades e sindicatos ou mesmo de uma cooperativa de crédito rural, visto que na região já operava uma cooperativa que atendia à categoria social genérica do setor (o agricultor) e não eram permitidas limitações estatutárias quanto ao tamanho da propriedade e da renda dos associados. Ou seja, o público das cooperativas do Sistema Cresol estava definido, porém, permanecia o problema do seu enquadramento legal. A solução para o impasse veio do próprio Banco Central, que sugeriu que as cooperativas passassem a atender uma categoria social específica, baseada na agricultura familiar e já reconhecida pela política pública (corresponde ao período de implantação do Provape e, em seguida, do Pronaf). Isso foi possível porque a legislação vigente permitia ao Banco Central autorizar o funcionamento de novas modalidades de cooperativas de crédito em caráter experimental, já que o único tipo expressamente vetado era a cooperativa Luzzatti. Surge aí a denominação cooperativa de crédito da agricultura familiar, de modo a enquadrar legalmente esse público, que já era o alvo das entidades, mas que não tinha respaldo legal na lei cooperativista. O artigo 11 do Estatuto Social das cooperativas do Cresol define que “podem fazer parte da cooperativa apenas as pessoas físicas que, na sua área de ação, desenvolvam preponderantemente atividade rural em regime de economia familiar”. De lá para cá, o Cresol tem se relacionado com o Banco Central de modo a resolver as tensões entre os requerimentos centralizados do controle e monitoramento da autoridade monetária, que são relativos às exigências advindas com a expansão do cooperativismo, e os da estrutura flexível do Cresol; o Sistema tem atuado, também, a partir das competências e dos importantes resultados que acumulou, de modo a negociar a flexibilização das exigências do Banco Central em relação a experiências similares de acesso dos mais pobres ao sistema financeiro.

uma melhoria do bem estar desses agricultores (O PROCESSO, 2003). O associativismo na região Sudoeste guarda, desse modo, suas especificidades por conta da ação da Assesoar.

Na origem do Sistema Cresol está também a experiência das organizações que atuaram no Sudoeste paranaense com os fundos de crédito rotativo, já mencionados. Foi no Sudoeste paranaense que se instituiu, a partir de uma iniciativa da Assesoar, no final dos anos 1980, um fundo de crédito rotativo com o apoio financeiro da MISEREOR, uma entidade de cooperação internacional alemã ligada à Igreja Católica.⁶⁵ A gestão desse fundo foi realizada por um conselho de entidades, formado por representantes das organizações e movimentos sociais envolvidos diretamente na sua aplicação, como a Assesoar, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST), a CUT, a Comissão Pastoral da Terra (CPT), a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e várias associações de cooperação agrícola, formadas por agricultores familiares interessados em discutir uma base técnica alternativa ao pacote de insumos da modernização agrícola.

Os fundos rotativos utilizavam a sistemática da equivalência-produto para o reembolso dos recursos liberados, mas enfrentaram problemas de inadimplência ocasionados pela falta de assistência técnica na elaboração e acompanhamento dos projetos e de um mecanismo de cobrança formal. Além disso, os gestores do crédito rotativo no Sudoeste paranaense buscavam outras formas de ampliar o atendimento das demandas dos agricultores, já que o arranjo institucional do fundo, sem vínculo com um órgão oficial, impedia o acesso a linhas de crédito oficial. Tais dificuldades, associadas à necessidade de encontrar mecanismos para democratizar os fundos oficiais para a agricultura familiar, estimularam a discussão em torno do cooperativismo de crédito que culminou na criação das cinco primeiras cooperativas do Sistema Cresol, nas regiões Sudoeste e Centro-oeste do Paraná, em 1995 e 1996. Como afirmou um dos entrevistados, *“foi da reflexão sobre os limites do instrumento fundo rotativo que nasceu a idéia da organização de um sistema de cooperativas de crédito rural, que veio a se constituir no que hoje é o Sistema Cresol”*.

Considere-se, ainda, que o Cresol foi constituído a partir da interação, ou mesmo da negação, ao menos quando se considera o surgimento das cooperativas pioneiras, com o cooperativismo agropecuário que se agigantou, buscando a expansão dos seus negócios e a

⁶⁵ A Assesoar atuou como a responsável legal pela gestão do fundo junto da MISEREOR.

rentabilidade econômica, e que se distanciou, em alguma medida, dos princípios doutrinários do cooperativismo. Retomando a discussão do Capítulo 3, a gestão e o controle nas cooperativas agropecuárias havia passado da representação e do controle diretos a um tipo de representação delegada e, finalmente, a uma representação fiduciária, em que os dirigentes tinham uma relativa autonomia, ou até mesmo ampla, para interpretar os interesses dos associados em função dos interesses da cooperativa (LATTUADA e RENOLD, 1998). “Quando a acumulação capitalista toma definitivamente conta da cooperativa, essa fala a linguagem de administrador de empresas e não a do pequeno produtor. A cooperativa passa a incorporar um universo cujas regras essenciais o pequeno produtor ignora. É isso que explica um sentimento geral, por parte da maioria do campesinato, de desconfiança com relação às cooperativas e, ao mesmo tempo, a importância em materializar esse sentimento em alguma ação concreta” (ABRAMOVAY, 1981).

As transformações na forma de representação social da agricultura familiar, não só no Sudoeste paranaense e nos outros estados da Região Sul, porém no Brasil, são, então, pelos fatores apresentados até aqui, fundamentais para se compreender a constituição do Sistema Cresol: observou-se a transição da categoria de pequeno produtor, durante os anos 1970 e 1980, a de agricultor familiar, atualmente, protagonista de um projeto de desenvolvimento rural defendido por sindicatos e por uma diversidade de organizações sociais e econômicas e expresso em ações para organizar a produção, a comercialização e a industrialização e garantir o acesso aos benefícios das políticas públicas, como a previdência social e o crédito. O Sistema Cresol “reza” por essa cartilha, por assim dizer. Para compreender o arranjo institucional do Cresol, é fundamental, então, considerar as mudanças que os movimentos sociais ligados a esses agricultores empreenderam, especialmente a partir dos anos 1990, a pauta de ações e reivindicações e a postura diante do acesso à política pública, em particular o crédito rural. A forte pressão dos movimentos sociais levou, como foi dito, à criação do Pronaf.

Ressalte-se, porém, que a discussão sobre a constituição das cooperativas de crédito, iniciada em 1992, se deu em paralelo às ações dos movimentos sociais pela criação do Pronaf. No Paraná, e também em Santa Catarina, dirigentes de entidades dos agricultores familiares e assessores examinavam a viabilidade do cooperativismo de crédito para financiar os projetos produtivos de agricultores ligados, no caso do Paraná, aos sindicatos de trabalhadores rurais e ONGs das regiões Sudoeste e Centro-oeste do estado. O Sistema Cresol incorporou o Pronaf, no

entanto, já no primeiro ano do seu funcionamento, negociando com o Banco do Brasil o repasse aos seus associados de pequena parcela dos recursos.

Atualmente, atuando, como se afirmou, em 220 municípios da região Sul e atendendo 37 mil associados, observa-se que a área e o público que o Cresol abrange se ampliaram, pois não se restringem mais apenas aos agricultores familiares vinculados às entidades atuantes no Paraná, assim como se diversificou o contexto econômico de sua atuação.⁶⁶

O Sistema Cresol se concentra, em particular, no Centro-Sul, Oeste e Sudoeste paranaenses, no Oeste de Santa Catarina e no Noroeste do Rio Grande do Sul, áreas em que predomina a agricultura familiar nesses estados (Mapa 1, Apêndice). Especialmente o Sudoeste paranaense, o Oeste catarinense e o Noroeste gaúcho são regiões caracterizadas por uma agricultura familiar relativamente consolidada, pela integração das diferentes atividades econômicas e urbanas à produção agropecuária — caracterizada pela verticalização, especialmente nos setores de carnes, leite e grãos — e pela intensidade da influência de fatores exógenos sobre a organização das atividades produtivas, como as alterações nas políticas públicas (DESER e FETRAF-SUL, 2003).

A concentração das cooperativas de crédito naquelas regiões explica-se porque nelas a intensidade da dinâmica de organização social dos agricultores era bastante intensa. Note-se que a distribuição e a expansão das cooperativas nas áreas mencionadas obedece, em grande medida, a essa dinâmica e sua intensidade serviu de lastro às cooperativas em um ambiente que não era favorável à permanência da agricultura familiar, como argumentam os dirigentes do Cresol. Isso porque o Sistema Cresol se expandiu procurando inserir a concessão do crédito no debate sobre o fortalecimento da agricultura familiar, levado à frente por diversas organizações desses agricultores, a maior parte delas vinculadas, ou identificadas, à Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF-SUL).

O traço comum às cooperativas é, então, a existência prévia de algum nível de organização social dos agricultores, pois a cooperativa de crédito rural não deve ser, defendem os dirigentes do Sistema Cresol, a primeira organização vinculada aos interesses de agricultores

⁶⁶ O Sistema Cresol decidiu que não expandirá suas atividades para outras regiões do país, mas a direção espera que o Cresol possa contribuir com sistemas de crédito cooperativo em funcionamento fora da região Sul. O objetivo dos dirigentes é propagar os princípios da atuação do Sistema, porém, não sua estrutura. Já ocorre a articulação do Sistema Cresol com outros sistemas de crédito cooperativo oriundos de organizações sociais; essa articulação assumiu uma estratégia de verticalização nacional com a fundação da UNICAFES, como já foi relatado.

familiares constituída no município (FRENTE ..., 2000). A parceria entre diferentes organizações favorece a convergência dos interesses dos agricultores e das cooperativas e amplia o conhecimento mútuo entre os diversos atores que atuam no cotidiano das comunidades rurais. É importante a parceria com organizações que atuam diretamente no incentivo à produção dos agricultores, na comercialização de seus produtos e na geração de tecnologias (e mesmo em condições de interagir com instâncias do poder público e com outros segmentos sociais locais), como sindicatos e ONGs, ou que apóiem tais atividades, como poderes públicos e órgãos de extensão rural, por exemplo. Espera-se que a constituição da cooperativa seja promovida e acompanhada por lideranças sindicais reconhecidas socialmente nas comunidades rurais ou por uma ONG com trabalho abrangente na região ou ainda uma cooperativa, como as de produção de leite, no Rio Grande do Sul. Também a intensidade da organização nas comunidades rurais é um critério importante.

Atualmente, a existência do Sistema, atualmente, gera um efeito demonstração e tem contribuindo, a partir da sua experiência e da sua presença em arenas de negociação das políticas públicas e do marco de regulação, para a existência de iniciativas similares de ampliação do acesso ao crédito, particularmente de organizações cooperativas. O fato mesmo de o Cresol ter abarcado em sua identidade a categoria social agricultura familiar, logo após sua constituição formal, para além dos agricultores e trabalhadores rurais vinculados às associações, grupos coletivos e sindicatos do Sudoeste paranaense, favoreceu a ampliação de sua ação para além dos limites da atuação das entidades que sustentaram as cooperativas pioneiras, sem, no entanto, desfazer esses vínculos. A idéia de um sistema de crédito cooperativo direcionado para a agricultura familiar — a “marca” do Sistema Cresol, por assim dizer —, em condições de repassar os recursos do Pronaf, e a grande visibilidade que o Sistema adquiriu mais recentemente, particularmente por conta do repasse do Pronaf, tornaram seu projeto mais abrangente, ainda que circunscrito ao espaço de ação dos movimentos sociais da agricultura familiar.

Entretanto, mesmo com os vínculos preservados e realimentados constantemente, o Sistema se expandiu para outros territórios, em que a identidade dos agricultores na base das cooperativas agrega novos elementos culturais, religiosos, políticos, sociais e econômicos — a discussão sobre os critérios da expansão do Sistema foi tema, inclusive, de várias discussões dos seus integrantes em anos recentes. Em outras regiões em que o Sistema Cresol atua, às vezes distantes da base regional a qual as cooperativas estão integradas, a constituição de novas

cooperativas foi estimulada por elementos diferentes dos que se observou nas regiões pioneiras do Cresol, o que pode significar um afastamento, na medida em que as cooperativas surgem da ação de lideranças locais de formação política diversa, ou mesmo uma radicalização dos vínculos que o Sistema tem com a ação sindical da FETRAF-SUL, como ocorre especialmente no Rio Grande do Sul. Isso gera, não há dúvidas, tensões no Sistema, tanto regionalmente quanto na cooperativa central, considerando-se que seus dirigentes são oriundos dessa diversidade regional. Há momentos em que a diversidade política pode, mais facilmente, se manter no interior do Cresol, em outros, a tensão pode levar a um estreitamento com o grupo político com o qual o Sistema fortemente se identifica, representado pela CUT e pela FETRAF-SUL. Ressalte-se, por fim, que a diversidade política não, necessariamente, significa a presença de grupos políticos diametralmente distantes entre si, mas a convivência entre grupos mais ou menos inseridos nas entidades de representação política da agricultura familiar. A proximidade com essas entidades, e suas vinculações a partidos de esquerda, é, sem dúvida, o que mais intensamente caracteriza o Cresol para diferentes atores, locais, regionais ou nacionais; tal representação para os atores externos chega a funcionar, em algumas situações, como um mecanismo de controle na constituição de novas cooperativas, sem que necessariamente exista uma intervenção direta da direção do Sistema nesse sentido.

O que a expansão do Sistema evidencia é que não há impedimentos para que haja a constituição de cooperativas em regiões onde não há o mesmo histórico organizativo da região Sudoeste do Paraná, por exemplo. Mesmo porque é difícil que não haja na região algum agente atuando para formar lideranças da agricultura familiar ou formas de organização comunitária com base em atividades de lazer, religião etc.⁶⁷ “A priori, como já existe confiança para rezar juntos, praticar esportes, construir obras comunitárias, pode-se assumir ou compartilhar outras responsabilidades, como cuidados com a saúde coletiva, microfinanciamento, organizar a produção, acompanhar desenvolvimento infantil, e outros” (PERACI, 2002, p. 18). Pode não

⁶⁷ A Cresol Itaperuçu, na região do Vale do Ribeira, no Paraná, foi constituída a partir da existência prévia de um fundo de crédito e poupança, formado pela coleta dos recursos de grupos comunitários e monitorado por esses mesmos grupos. São grupos de cinco a vinte pessoas, envolvendo 265 famílias consideradas pobres ou extremamente pobres na região, que depositavam mensalmente um determinado valor no fundo de microcrédito; a contrapartida era, além da poupança, a participação regular em reuniões comunitárias para discutir o uso dos recursos e o aval solidário ao tomador do microcrédito (DESER, 2001). A opção em constituir a cooperativa de crédito dentro do Sistema Cresol veio após um ano de operacionalização do fundo de microcrédito, quando os grupos comunitários optaram pela cooperativa para institucionalizar esse fundo (Ibidem).

haver uma diversidade de organizações, mas é constante a presença da Igreja e/ou dos sindicatos no meio rural brasileiro.

Outra evidência a partir da expansão do Cresol é que a ampliação da área e do público atendidos não impôs ao Sistema Cresol, pelo menos não intensamente, a contradição entre os princípios de funcionamento e as práticas de gestão financeira, de modo que ocorresse a subordinação do primeiro ao segundo conjunto e se impusesse uma redefinição em termos do arranjo institucional adotado. Os princípios originários do Sistema Cresol — basicamente a interação solidária entre os vários atores que integram o Sistema e o atendimento exclusivo dos agricultores familiares — foram preservados, assim como sua sustentabilidade financeira foi alcançada. Esses princípios garantem que, mesmo depois do Sistema ter ampliado sua atuação para contextos sociais diferentes nos três estados da região Sul, tenha sido preservado o objetivo de sua atuação, qual seja garantir o acesso dos agricultores familiares a serviços financeiros.

Mesmo porque, pesaram substancialmente na definição do que é, atualmente, o arranjo do Cresol, as interações dos dirigentes e associados no ambiente institucional, quando do surgimento das primeiras cooperativas. Em outras palavras, o ponto de partida para a formatação do arranjo institucional do Sistema Cresol não foi a tensão paradoxal interna, na percepção de Lattuada e Renold (1998), mas a medida do conflito com o contexto em que os agricultores familiares viviam, produziam e se organizavam. Suas competências fundamentais foram acumuladas nesse processo, marcando intensamente sua trajetória. É na interação com esse contexto que as lideranças do Sistema Cresol “optam” por determinados elementos institucionais para enfrentar os desafios e solucionar os conflitos advindos daquele contexto. Resultam daí os princípios constitutivos e a identidade do Sistema Cresol.⁶⁸

A intensidade e as formas da organização social dos atores envolvidos no processo de constituição das cooperativas do Cresol fez com que esse Sistema não apenas revalorizasse o

⁶⁸ Na tipologia elaborada por Lattuada e Renold (1998), o Sistema Cresol é uma organização mutualista, que procura reaproximar suas práticas institucionais dos princípios cooperativos, enfatizando a solidariedade e a ajuda mútua. De acordo com os autores, esse movimento não significa, necessariamente, a concretização de um retorno às formas originárias do cooperativismo — na tipologia de Lattuada e Renold (1998), a uma organização institucional conseqüente —, mas permite a redução do grau de conflito e contradição inerente a organizações cooperativas que vivenciam uma tensão paradoxal interna entre os princípios doutrinários e os requerimentos da inserção em um ambiente econômico competitivo. É evidente que os tipos ideais desenhados pelos autores não engessam a realidade e, ao contrário, contribuem, a partir do enfoque institucionalista, para um entendimento das etapas do desenvolvimento institucional do cooperativismo. A definição dos tipos ideais, de mais a mais, não estabelece uma seqüência de passos evolutivos, alertam os autores.

conteúdo clássico de uma organização cooperativa, na medida em que procurou, e procura, retomar os princípios que acompanham o significado da cooperativa enquanto uma sociedade de pessoas, e não de capital, mas passasse a recriar esse conteúdo, ao preenchê-lo com os elementos da sua história. E como a história do Sistema Cresol se mistura, já foi dito, ao histórico de organização social dos agricultores familiares e das comunidades rurais, é dessas variáveis que resulta a racionalidade econômica peculiar do empreendimento cooperativo que o Sistema Cresol constitui: trata-se de uma organização econômica que atua junto da mesma base dos movimentos sociais e sindicatos, que foi construída a partir de atores locais e dos vínculos de proximidade social existentes entre eles — os estímulos à vivência comunitária, por intermédio da atuação dos agentes e dos grupos comunitários, são os elementos do arranjo que preservam os laços com aqueles atores — e que consegue se relacionar, a partir de um conjunto de instrumentos técnico-operacionais, com uma diversidade de atores externos, inclusive agentes que exercem controle sobre essa racionalidade, como Banco Central (as relações com atores externos ao Sistema são tratadas adiante).

Por definição, a ação das cooperativas de crédito rural é de caráter exclusivamente econômico e o seu discurso, então, tem natureza menos ideológica.⁶⁹ Dadas as especificidades da constituição das cooperativas do Sistema Cresol, contudo, seu discurso e sua atuação podem ganhar um conteúdo ideológico em função da aproximação a outros tipos de organizações, como as do tipo reivindicativo. O fato de as organizações que participaram da constituição das cooperativas do Cresol conceberem a cooperação, e mais particularmente o cooperativismo, como um instrumento auxiliar da mudança social cria a possibilidade para que o discurso e a atuação das cooperativas adquiram uma roupagem reivindicativa. O Sistema Cresol também pode extrapolar o caráter exclusivista da atuação cooperativa na medida em que, por ser reconhecido,

⁶⁹ Para contemplar a diversidade associativa encontrada na agricultura, Moyano-Estrada (1988) recorreu a uma tipologia das organizações de representação de interesses no setor agrícola. Os traços mais característicos dessas organizações foram reunidos por Moyano-Estrada (1988) em dois tipos ideais. O primeiro é o associativismo rural de caráter reivindicativo ou sindical, como os sindicatos de trabalhadores rurais e os patronais, e o segundo é denominado de não-reivindicativo ou econômico (como as cooperativas). As principais características do associativismo reivindicativo são a natureza integral da sua finalidade (defende todos os interesses da sua base social de referência, não existindo limitação na definição dos interesses a serem defendidos); a natureza universalista da sua atividade (ofertam bens de caráter coletivo, ou seja, o resultado de sua atuação não fica restrito apenas aos seus afiliados) e a natureza ideológica do seu discurso (possuem uma forma própria de interpretar os problemas da sua base social). Os elementos que caracterizam o associativismo econômico são o caráter particularista dos fins perseguidos, ou seja, centrado na defesa de interesses específicos e parciais; a natureza exclusivista da sua ação (as conquistas advindas da atuação dessas organizações são dirigidas somente aos seus associados) e, por último, o caráter não necessariamente ideológico do discurso utilizado para a conquista de associados.

não sem tensões, por diferentes setores como um importante ator representativo da agricultura familiar, participa dos espaços de decisão e formulação das políticas públicas direcionadas a esses agricultores, estando articulado à pauta de reivindicações dos agricultores e de suas entidades. As cooperativas foram constituídas, é preciso ressaltar, com o objetivo de utilizar o crédito cooperativo como um elemento-chave na viabilização de um projeto de permanência da agricultura familiar, e tal objetivo é preservado no processo de expansão do Cresol. Trata-se de um sistema de símbolos que permite dar significado, continuidade e coerência à atuação da organização (LATTUADA e RENOLD, 1998) e que alimenta a geração de inovações que favorecem a adaptação do arranjo institucional a novos contextos e novos requerimentos, sem perder aquela coerência.

O formato organizacional do Sistema Cresol é composto pelas cooperativas singulares, integradas por bases microrregionais de serviços (cada base reúne um grupo reduzido de cooperativas e garante escala para prestar serviços técnicos e contábeis às cooperativas do grupo) e por uma cooperativa central (órgão de prestação serviços e de representação política das cooperativas filiadas). O Sistema procura fortalecer a ação horizontal, dando um peso considerável ao lugar que ocupam as cooperativas nessa rede. A lógica de integração é horizontal porque as cooperativas, mantendo sua autonomia, são integradas em rede pelas bases regionais, que, assim como os núcleos regionais, no caso do Sudoeste paranaense,⁷⁰ são instrumentos de organização e interação das cooperativas singulares. As bases regionais abrigam cooperativas sediadas, em sua maioria, em municípios que são vizinhos e apresentam dinâmicas socioeconômicas similares; integram também o universo de atuação de diferentes organizações sociais e não-governamentais, ou seja, municípios que realizam, há algum tempo, atividades em conjunto. São sete bases regionais: Oeste, Centro e Sudoeste, no Paraná; Serrana e Oeste catarinense, em Santa Catarina; e Erechim e Constantina, no Rio Grande do Sul.

A cooperativa central não concentra os recursos financeiros captados pelas cooperativas: cada uma delas faz a gestão financeira desses recursos, aplicando-os de diferentes formas nas comunidades rurais da sua base social, ainda que seguindo orientações de cunho mais geral definidas pela cooperativa central. A Cresol/Baser, localizada em Francisco Beltrão, no Paraná,

⁷⁰ Quando uma base regional integra mais de seis cooperativas, existe a possibilidade de desmembrá-la em mais de uma base. Quando o desmembramento for inviável, as cooperativas integrantes da base devem ser organizadas em núcleos regionais para permitir uma maior descentralização dos serviços prestados às cooperativas.

teve sua origem em uma base de serviços que, por força das limitações colocadas pela Resolução 2.771, do Banco Central, de 30 de agosto de 2000, teve de ser convertida na atual estrutura. A resolução colocou limites às operações das cooperativas de crédito não filiadas a uma cooperativa central. A base de serviços havia sido criada para dar suporte às cinco primeiras cooperativas constituídas. Com cinco cooperativas em funcionamento, as lideranças e entidades participantes da constituição dessas cooperativas optaram pela criação de uma base serviços como forma de dar suporte ao sistema, como criação e manutenção de software, procedimentos contábeis, formação de técnicos e dirigentes e interlocução junto aos bancos oficiais.

Na relação com as unidades componentes e com atores externos, o Cresol combina os princípios da verticalidade e da horizontalidade.⁷¹ O princípio da verticalidade é reconhecido na subordinação da cooperativa central de crédito ao Banco Central, das cooperativas singulares à cooperativa central e dos agentes comunitários de desenvolvimento e crédito às cooperativas singulares. O princípio da horizontalidade, por sua vez, se encontra na inter-relação com os movimentos e organizações populares no âmbito da cooperativa central, na relação dos agentes comunitários com as cooperativas singulares e na já mencionada organização das cooperativas no âmbito das bases regionais de serviços.

O projeto estratégico do Sistema Cresol, que resulta dos objetivos do funcionamento e determina o conteúdo da sua atuação, vem ganhando novos contornos desde a constituição das cooperativas pioneiras.⁷²

A coerência interna desse projeto é determinada por um objetivo mais geral, o de fortalecer a agricultura familiar, mas a maneira como se processa esse objetivo se alterou, pois, visto inicialmente como um instrumento para institucionalizar a gestão dos fundos rotativos, o Sistema Cresol é hoje um instrumento que pretende garantir o acesso dos agricultores familiares ao crédito e ao sistema financeiro. Além de garantir o acesso ao crédito, o Sistema Cresol pretende contribuir com uma discussão mais abrangente, levada à frente pelas diferentes entidades de representação e assessoria da agricultura familiar, a de que modelo de desenvolvimento rural implementar. O objetivo é garantir a permanência dos agricultores e suas

⁷¹ Conforme consta no Regimento Interno do Sistema Cresol, Capítulo III, art. 11.

⁷² De acordo com os documentos do Sistema Cresol, um projeto estratégico necessita de eixos que orientem as ações da organização, mantendo-as coerentes com a identidade, a missão e a conjuntura que a organização vivencia e que traduzem as reflexões e definições que o Cresol acumulou em seus espaços de discussão.

famílias no meio rural, com agregação de valor e geração de renda, manutenção da segurança alimentar e preservação ambiental.

Para o Sistema Cresol isso significa discutir a orientação dada ao crédito obtido pelos agricultores familiares em suas cooperativas. A opção tem sido financiar, e não apenas com recursos próprios, processos de conversão para a agroecologia e a aquisição e produção de insumos agroecológicos. Para o Cresol, as atividades produtivas de base tecnológica agroquímica elevam os custos dos sistemas produtivos e podem resultar em uma dívida estrutural ao não garantir renda suficiente para a manutenção da família, o pagamento do crédito rural e o plantio da próxima safra. Entendem que a incorporação de princípios da agroecologia na concessão do crédito pode resultar em uma maior autonomia na gestão do processo produtivo e em uma diminuição dos custos e riscos para os agricultores e, conseqüentemente, para o próprio Sistema.

A opção por uma agricultura alternativa, ou especificamente pela agroecologia, tem feito parte, em particular a partir dos anos 1990, da atuação das ONGs e movimentos populares na construção de um projeto de permanência da agricultura familiar no meio rural (BRANDENBURG, 1999). Por agricultura alternativa entende-se o desenvolvimento de uma agricultura sustentável, que se traduz na menor utilização de insumos industriais e que potencializa o uso dos recursos internos da propriedade (Ibidem, 1999). Santos (2001), estudando os indicadores técnicos de propriedades familiares convertidas à produção orgânica de soja, milho ou feijão, menciona o uso nessas atividades de sementes crioulas, de adubação verde, de esterco animal, de calcário e fosfato natural em pequena escala, de biofertilizantes para reposição de fertilidade e controles de população, e do cultivo mínimo de solo, com manutenção de sua cobertura.

O Sistema Cresol tem concentrado parte significativa dos seus esforços na conversão do crédito rural para a agroecologia, sistematizando referências nessa área para orientar, ou reorientar, os projetos dos agricultores e suas famílias (SANTOS, s.d.). “Ao elaborar projetos [...], o Sistema Cresol incorpora todos os princípios e a concepção construídos no campo popular para um desenvolvimento diferenciado, construindo parcerias, principalmente com as ONGs, que

são as que efetivamente construíram, junto com os agricultores, o conhecimento que hoje [...] permite propor o novo em termos de sustentabilidade produtiva e social” (SANTOS, s.d.).⁷³

A incorporação da agroecologia como um elemento do projeto estratégico do Sistema Cresol resulta não só dos vínculos orgânicos que o Sistema tem com as entidades da agricultura familiar, mas também da constante preocupação em construir as bases de sua sustentabilidade econômico-financeira. O Sistema se filia às concepções das entidades e incorpora tais referências ao seu próprio projeto estratégico, porque esse projeto se confunde com o projeto de permanência da agricultura familiar defendido pelo rol de parceiros das cooperativas de crédito. Por isso, se o destino do Sistema Cresol é, pode-se afirmar pela maneira como isso está expresso nos documentos e nas ações da organização, indissociável da realidade dos agricultores familiares, como, então, tornar essa realidade sustentável, permanente, de forma a dar sustentabilidade ao destino do Cresol? Essa questão é crucial no direcionamento da atuação do Sistema Cresol junto dos agricultores familiares, à medida que pretende garantir a reprodução de um e de outro. Retorna-se, assim, ao ponto de partida: ao longo da existência do Cresol, dirigentes e técnicos passaram de uma visão inicial em que o importante era garantir o acesso ao crédito aos agricultores familiares para a percepção de que é necessário reorientar a aplicação desse crédito e não alimentar o círculo vicioso do endividamento da agricultura familiar.

As alterações nos eixos do projeto estratégico do Sistema Cresol obedeceram a tal lógica, ou seja, procuraram atender as demandas relativas à permanência das cooperativas e dos agricultores e corresponderam ao entendimento que se tinha, em diferentes momentos, de quais seriam os elementos da sua sustentabilidade. Desse modo, evoluíram as demandas dos envolvidos e modificou-se, gradualmente, o entendimento do que determinaria a sustentabilidade do Sistema Cresol:

- no período inicial (1996 e 1997), as metas do projeto eram garantir o acesso ao crédito, em particular aos recursos oficiais, pois a coleta de poupança local ainda não era uma estratégia formalizada na estrutura do Sistema; estruturar o sistema, com a constituição de instâncias de decisão e controle, a informatização das cooperativas etc, e capacitar os dirigentes para a administração das cooperativas;

⁷³ Santos (s.d.) cita também os sindicatos, as associações e cooperativas e os movimentos sociais na criação de referências para a agroecologia, o que significa a geração e a disseminação de técnicas para os sistemas produtivos agroecológicos.

- no período intermediário, até 1999, foram incorporados à organização e ao funcionamento do Sistema os conceitos de agroecologia e desenvolvimento local sustentável e elaborados instrumentos para uma gestão estratégica das cooperativas, como a matriz de gestão estratégica (ver Box 02);⁷⁴
- já no período mais recente, a partir de 2000, além desses três eixos, incorporou-se a questão do controle social no Sistema Cresol, com ênfase na organização comunitária e na implementação do “Programa de Agentes comunitários de desenvolvimento e crédito”. Atualmente, os eixos do projeto estratégico do Sistema Cresol são a agroecologia e a sustentabilidade da agricultura familiar; as relações de cooperação e parceria, estabelecidas em todos os níveis do Sistema, da cooperativa singular à cooperativa central; o desenvolvimento comunitário; o controle social e a sustentabilidade institucional. A sustentabilidade institucional se fortalece a partir dos eixos anteriores: os documentos do Sistema Cresol estabelecem uma relação entre a sustentabilidade das cooperativas, e do Sistema como um todo, e variáveis como a articulação das cooperativas com as entidades de representação da agricultura familiar, o nível de organização social das comunidades, a coleta da poupança local, a aplicação do crédito em sistemas produtivos agroecológicos e a consolidação dos instrumentos de controle social, como os agentes comunitários, e de gestão operacional, como a matriz de gestão.

⁷⁴ O desenvolvimento local é uma noção que nos documentos do Cresol aparece estreitamente vinculada à noção de comunidade rural, que é onde vivem e trabalham os associados das cooperativas de crédito, e à de sustentabilidade. Para o Sistema Cresol, desenvolvimento local sustentável é o desenvolvimento das comunidades locais com a preservação dos recursos naturais, a participação democrática dos vários segmentos sociais, a valorização da cultura local e a geração e apropriação de renda.

Box 2: A matriz de gestão estratégica do Sistema Cresol

O Sistema Cresol criou uma matriz com informações gerenciais para que os dirigentes possam acompanhar e discutir questões relativas à gestão de cada cooperativa, como as fontes dos recursos aplicados na cooperativa, os vários destinos desses recursos dentro da cooperativa, a rentabilidade e o custo do dinheiro e a situação da carteira de crédito, fechando o ciclo de gestão de uma cooperativa.

A matriz é um resumo do balanço patrimonial e fornece um retrato da cooperativa em dado momento para facilitar as decisões dos dirigentes. O objetivo é tornar mais acessível aos dirigentes a gestão contábil das cooperativas, porque a contabilidade “[...] é a alma do negócio [...] se eles não entendem a contabilidade, [...] não têm como tocar a coisa sem entender a gestão”, explica um dos entrevistados.

A matriz começou a ser elaborada no segundo semestre de 1999, mas sua institucionalização definitiva pelo Sistema se deu em 2001, quando todas as bases regionais utilizavam a matriz para discutir os indicadores nas reuniões com os dirigentes. “*Você dá um retrato da cooperativa de forma relativamente simples: um dirigente, depois de umas três reuniões [nas bases], ele já tá dominando isso. É claro!, no começo é um pouquinho complicado, mas depois que ele entende e começa a associar o depósito que ele recebe todo dia e os empréstimos que libera com essa planilha [a matriz], tem um poder de decisão fantástico*”, conta um dos técnicos entrevistados. Atualmente, todos os dirigentes, o conselho fiscal e os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito já acompanham o cotidiano das cooperativas por intermédio dessa matriz.

O primeiro bloco de indicadores contábeis diz respeito ao passivo das cooperativas ou as fontes de recursos para as cooperativas funcionarem: estão ali os recursos com os quais as cooperativas prestam serviços, mas que não são incorporados aos ativos da cooperativa (os recursos externos, como os recursos repassados pelos bancos oficiais: Banco do Brasil, BRDE e BNDES), e os recursos que geram obrigações para com os associados, como o capital social e os depósitos à vista e a prazo. No primeiro bloco também estão os fundos administrados por cada cooperativa ou pela cooperativa central, como o Fundo de Reserva e o de Acompanhamento. O segundo bloco traz as contas do ativo, ou seja, mostra onde estão aplicados os recursos das cooperativas, como as linhas de crédito, o cheque especial e as aplicações no sistema financeiro, e sua participação no ativo total das cooperativas. Esse bloco de contas dá uma visão geral da carteira de crédito com recursos próprios e da proporção de recursos que fica no mercado financeiro — as cooperativas aplicam parte dos recursos próprios em linhas de crédito nas comunidades do seu entorno e a outra parte no sistema financeiro (na mesma agência do Banco do Brasil que repassa os recursos do Pronaf).

A matriz ainda informa aos dirigentes as receitas e as despesas das cooperativas e do Sistema, bem como a taxa média do custo para a captação do dinheiro, a rentabilidade média mensal da carteira de crédito ofertado com recursos próprios, o custo por associado e o patrimônio líquido. Traz também a classificação da carteira de crédito, classificando os créditos a partir dos critérios do Banco Central.

A matriz de gestão estratégica permite consolidar dados que demonstram a evolução de cada cooperativa do Sistema Cresol ou totalizar informações dos núcleos microrregionais e das bases regionais, ou mesmo de um estado ou de todo o Sistema. É possível fazer uma análise comparativa mês a mês para cada unidade ou entre as cooperativas.

Nas reuniões realizadas nas bases regionais ou nos núcleos, os dirigentes também utilizam os indicadores da matriz de gestão. Nessas reuniões, são discutidos e analisados os indicadores da matriz; uma das formas utilizadas para analisar a matriz é o cruzamento de diferentes informações, como a renegociação de financiamentos e seu impacto na rentabilidade da cooperativa. Os resultados de cada cooperativa são divulgados e analisados nessas reuniões: desse modo, os diretores analisam, além da cooperativa que dirigem, a do seu vizinho, e vice-versa. “*Assim, não foi o técnico que disse que os indicadores de determinada cooperativa estão baixos, e isso dito pelo diretor vizinho tem outro efeito, mais forte para a gestão*”, afirma um dos entrevistados.

Conclui-se, com a análise da matriz de gestão estratégica, que há um esforço para que a gestão operacional-administrativa das cooperativas do Sistema Cresol esteja, de fato, nas mãos dos agricultores que estão à frente dessas cooperativas.

Cabe uma observação sobre a formatação dos instrumentos de gestão técnico-financeira e sua importância no arranjo institucional do Cresol. Em conjunto com a solidez da evolução do patrimônio líquido do Sistema e os resultados positivos alcançados com a operacionalização dos

recursos do Pronaf (ampliação da captação de recursos próprios e do quadro social), deve-se analisar, para entender o crescimento sustentável do Cresol, os instrumentos de gestão técnico-financeira desenvolvidos e informatizados pelo Cresol para acompanhar as operações contábeis e financeiras realizadas pelas cooperativas. Tais instrumentos permitem o controle e o monitoramento da atuação das cooperativas e de seus dirigentes e facilitam a gestão comercial e do crédito (permite ao Sistema buscar a diversificação na oferta de serviços financeiros, conseguindo, assim, maior rentabilidade e o atendimento das demandas diversas dos agricultores familiares). Ressalve-se que a eficiência desses instrumentos na fiscalização das cooperativas se amplia porque são utilizados de forma combinada à atuação dos conselheiros fiscais. É atribuído aos conselheiros fiscais um papel essencial no controle social das cooperativas do Cresol. O Sistema investe intensamente na formação dos conselheiros para que exerçam, de fato, um controle sobre as práticas dos dirigentes que decidem a aplicação dos recursos. Os conselheiros exercem a função de fiscais “informais” da Cresol/Baser na cooperativa singular.

O Sistema Cresol criou sistemas de informação, como a matriz de gestão estratégica, as auditorias internas e os relatórios contábeis para os conselheiros fiscais, com intensa informatização das rotinas operacionais.⁷⁵ A informática é um elemento de grande relevância na constituição do arranjo institucional do Cresol, pois a flexibilidade em que funcionam as cooperativas, guardando as especificidades das comunidades em seu interior, somente se viabiliza na medida que a cooperativa central consegue, minimamente, controlar o que acontece nas cooperativas, sem que, para isso, tenha sido necessário centralizar o processo decisório e a gestão dos recursos financeiros acumulados nas cooperativas. Por isso, por mais simples e enxuta que seja a estrutura de uma cooperativa recém-constituída, o computador é peça obrigatória e fundamental para seu funcionamento eficiente e sua integração ao Sistema. No processo de incorporação dos instrumentos ao sistema operacional, foram envolvidos os dirigentes das cooperativas singulares e os técnicos e dirigentes das bases microrregionais e da cooperativa central.

Sobre as parcerias do Cresol, nota-se que o acesso ao crédito é considerado fundamental para o avanço da organização socioeconômica dos agricultores familiares e para a promoção do

⁷⁵ Os relatórios preparados para os conselheiros fiscais tratam dos empréstimos liberados no mês, dos maiores devedores da cooperativa e da vida financeira de cada associado. Esses relatórios são gerados pela Cresol/Baser e ficam disponíveis em um diretório específico no computador da cooperativa para a consulta dos conselheiros fiscais, que conferem as informações, mensalmente, inclusive os documentos fiscais arquivados na cooperativa.

desenvolvimento local, mas não é visto pelo Sistema Cresol como uma solução única para a problemática que esses agricultores vivem. A estratégia do Cresol é articular e vincular suas ações às de diversas organizações que atuam na promoção da agricultura familiar, como associações e escolas comunitárias, pequenas agroindústrias familiares, cooperativas e ONGs, e à atuação de atores políticos ligados à agricultura familiar, como FETRAF-SUL, CUT, CONTAG e sindicatos de trabalhadores rurais, CPT e MST. A articulação com os movimentos do campo popular é assumida pelo Sistema, é preciso destacar, como uma condição fundamental para a efetivação dos seus princípios orientadores.⁷⁶

A formação de uma rede pelas organizações — de perfis diversos — fortalece e potencializa a capacidade empreendedora dos agricultores familiares, expressa na luta pela terra e elemento essencial da sua história de vida e no imenso potencial organizativo desses agricultores. A consolidação e a sustentabilidade de iniciativas instituídas com base na organização dos setores da economia popular demandam vínculos com redes solidárias locais, formadas a partir de identidades territoriais, e também redes mais amplas (COELHO, 2003). O Sistema Cresol tem contribuído na construção desses elos, democratizando a intermediação financeira e permitindo a conexão das regiões em que atua com agentes financeiros públicos. Como afirmaram Bittencourt e Abramovay (2001, p. 545), “o Sistema Cresol oferece a demonstração prática de que é possível construir uma organização financeira que, sustentada pela coesão de uma rede local de interconhecimentos, possua, ao mesmo tempo, formas de obtenção de recursos, controle de procedimentos e prestação de contas que permita a sua universalização”, de maneira a construir relações de confiança com atores sociais externos, como os governos nas mais diversas instâncias e o próprio sistema financeiro.

As relações estabelecidas pelo Sistema Cresol não se restringem, então, aos atores componentes (a Cresol/Baser, as cooperativas singulares, os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito e os grupos comunitários) e se ampliam dentro de uma densa rede que envolve a rede associativa local e diversos atores externos — organizações ligadas à cooperação internacional europeia, organizações não-governamentais e entidades de representação política da agricultura familiar nos níveis estadual e federal, bancos oficiais, como o Banco do Brasil e o

⁷⁶ A noção de movimentos ou entidades do campo popular, nos documentos do Sistema Cresol, diz respeito ao conjunto de diferentes formas de organização e de representação de categorias sociais que, de alguma maneira, se sentem representadas pela qualificação de “trabalhador rural” ou “agricultor familiar”.

BNDES, e órgãos ministeriais têm possibilitado condições mais favoráveis para o desenvolvimento da organização e ampliado sua credibilidade institucional (JUNQUEIRA, 2003). Dessa maneira, o Sistema Cresol reforça não apenas os vínculos comunitários entre os agricultores, mas também oferece a atores sociais que lhe são externos a confiança necessária para realizar a distribuição dos recursos do crédito oficial e para ser reconhecido como interlocutor importante na política de fortalecimento da agricultura familiar (para os agentes que fazem a gestão dos recursos públicos, o Cresol oferece as condições para que, a partir da rede local de interconhecimento na sua base, possam emprestar recursos aos agricultores na base do Cresol e contar com seu pagamento dentro de regras estipuladas pelo Governo e pelo sistema bancário) (BITTENCOURT e ABRAMOVAY, 2001).

A parceria com o Banco do Brasil, por exemplo, já é bastante duradoura (começou a ser acertada ainda durante o processo de constituição das primeiras cooperativas) e tem evoluído de forma a acompanhar as demandas do Cresol. Além da compensação de títulos, outros documentos bancários e cheques, as cooperativas do Cresol são responsáveis pelos contratos do Pronaf feitos com recursos repassados pelo Banco do Brasil. A parceria com o banco, apesar de duradoura, nem sempre flui com facilidade e às vezes não evolui com a velocidade necessária, mesmo porque o limite para essa velocidade se encontra, não raro, na agência local do banco e não na supervisão estadual ou na direção nacional. Assim, por exemplo, a supervisão libera os recursos para o Cresol, mas a agência do banco demora a repassar os recursos para a cooperativa. Nesses casos, a solução para os entraves depende com frequência da capacidade de negociação e do poder de barganha dos dirigentes da cooperativa.

Já a parceria com a Empresa Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater/PR), também de longa data, proporcionou a liberação total, desde 1996, de um engenheiro agrônomo para o Sistema Cresol. O mencionado técnico esteve à disposição do Sistema e trabalhou na Cresol/Baser, em Francisco Beltrão, orientando as cooperativas singulares na operação das diversas linhas de crédito do Cresol, especialmente aquelas operacionalizadas com recursos oficiais.

QUADRO 3 PRINCIPAIS INDICADORES FINANCEIROS E OPERACIONAIS DO SISTEMA CRESOL – 1996/2003

Indicadores operacionais e financeiros	Período							
	dez./1996	dez./1997	dez./1998	Dez./1999	dez./2000	dez./2001	dez./2002	dez./2003
Nº de cooperativas	5	7	15	28	31	46	71	75
Nº de associados	1.639	2.674	5.898	11.316	15.175	20.540	29.990	42.375
Repasse Pronaf Custeio (em R\$)	1.150.000,00	2.630.000,00	5.909.000,00	13.400.000,00	18.100.000,00	21.632.000,00	34.432.000,00	71.068.000,00
Repasse Pronaf Investimento (em R\$)	-	650.000,00	530.000,00	996.464,00	1.881.000,00	9.894.000,00	11.435.000,00	27.500.000,00
Total de repasses	1.150.000,00	3.280.000,00	6.439.000,00	14.396.464,00	19.981.000,00	31.526.000,00	45.687.000,00	98.568.000,00
Valor médio do Pronaf Custeio por associado (em R\$)	701,65	983,79	1.001,87	1.184,16	1.192,75	1.053,17	1.148,17	1.677,12
Patrimônio líquido (em R\$)	101.000,00	308.000,00	682.000,00	1.853.000,00	3.173.000,00	6.110.000,00	10.885.000,00	21.585.000,00
Média de patrimônio líquido por associado (em R\$)	61,62	115,18	115,63	163,75	209,09	297,47	362,95	509,38
Depósitos a prazo e à vista (em R\$)	697.000,00	1.297.000,00	2.926.000,00	6.925.000,00	9.885.000,00	15.600.000,00	27.628.000,00	41.045.000,00
Média de depósitos por associado (em R\$)	425,26	485,04	496,10	611,97	651,40	759,49	921,14	969,61
Contrapartida local por associado (em R\$) ¹	486,88	600,22	611,73	775,72	860,49	1.056,96	1.284,09	1.477,99
Contrapartida local s/ repasse (em R\$) ²	0,69	0,49	0,56	0,61	0,65	0,68	0,84	0,64
Carteira de crédito com recursos próprios (em R\$)	432.000,00	958.280,00	1.525.000,00	3.284.000,00	5.652.000,00	8.696.000,00	14.313.000,00	28.854.000,00
Recursos próprios investidos no sistema financeiro (em R\$)	252.000,00	532.280,00	3.411.000,00	4.863.000,00	8.521.000,00	14.769.000,00	25.843.000,00	41.006.000,00

Fonte: Cresol/Baser, vários anos

NOTA(1): Trata-se do movimento médio feito por associado nas cooperativas do Sistema, considerando-se o patrimônio líquido e os depósitos.

NOTA(2): Refere-se à participação dos recursos próprios no montante de recursos externos movimentados pelo Sistema Cresol.

4.3 INSTRUMENTOS DO CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA CRESOL

As cooperativas do Sistema Cresol são dirigidas por agricultores, eleitos pelos associados na Assembléia Geral para os Conselhos de Administração e Fiscal — as bases microrregionais e a cooperativa central também são dirigidas por agricultores, sempre oriundos de cargos de direção em outras instâncias do Cresol, geralmente a cooperativa singular, no caso dos membros da direção da base de serviços, e as bases de serviços, em se tratando da cooperativa central.

O controle no Cresol é exercido exclusivamente por agricultores: associados, dirigentes, funcionários e gerentes das cooperativas são agricultores familiares ou têm forte vínculo com a realidade vivenciada por esses agricultores. Os funcionários, em sua maioria, são filhos de agricultores familiares, por exemplo, e os gerentes são conselheiros eleitos na Assembléia Geral e designados para exercer a gestão operacional e financeira no cotidiano da cooperativa.

Um dos dirigentes, com freqüência um membro do Conselho de Administração, passa a receber remuneração para gerenciar o dia-a-dia da cooperativa singular e se liberar das atividades que desenvolve em sua unidade de produção. Os gerentes agricultores não devem se ausentar completamente das atividades que desenvolvem em seus sítios, porém, precisam conciliá-las com as funções que exercem nas cooperativas, tarefa nada fácil de ser empreendida. O mais comum é dividirem a gestão da propriedade com a esposa e os filhos, que se responsabilizam pelo maior volume das atividades necessária à manutenção da unidade de produção. Preservar a identidade de agricultor dos dirigentes é um princípio importante para o Sistema Cresol. “[...] *Esse é um princípio que a gente preserva e valoriza muito dentro do Sistema. Todo o dirigente, quando sai da propriedade, ele sai da cooperativa também, porque já não serve mais. O que acontece com as organizações é isso: o pessoal vem pra cidade e se distancia. [...] A visão do diretor da cooperativa não é o ganho econômico da instituição, e sim a viabilidade econômica do agricultor, porque ele é também é agricultor, ele tira leite [...]*”, afirma um dos entrevistados.

O procedimento é o mesmo em todas as cooperativas do Sistema: em nenhuma delas há funcionários contratados para a função de gerente, apenas para realizar as funções de caixa, auxiliar administrativo e técnico agrícola. O que se espera de um gerente agricultor é que consiga diagnosticar, em relação ao projeto a ser financiado pela cooperativa, sua viabilidade econômica e a perspectiva que oferece para o agricultor requerente e sua família. A proximidade social entre gerentes e associados, em geral integrantes da mesma comunidade ou de comunidades vizinhas,

facilita, pelo conhecimento mútuo que têm das trajetórias produtiva e familiar, a identificação dos requerentes em condições de reembolsar o crédito liberado ou o ajuste das condições dos financiamentos às demandas desses requerentes. Esse conhecimento mútuo corrobora, por sua vez, a existência de relações de confiança entre eles (CONTAG e CUT, 1999).

O trabalho do gerente agricultor é complementado pela atuação do agente comunitário. Enquanto o gerente faz mais o “trabalho de balcão” dentro das cooperativas, às vezes encontrando alguma dificuldade para desempenhar as funções de avaliação e monitoramento da concessão do crédito, fora da cooperativa, o agente favorece a aproximação entre a cooperativa e os agricultores. O diretor é, antes de tudo, o gerente financeiro da cooperativa e tem um conjunto de tarefas e decisões relacionadas a essa função operacional, como devolução de cheques, controle da carteira de crédito e da inadimplência, evolução das aplicações etc., que precisa conciliar aos requisitos da inserção comunitária das cooperativas.

Sobre os dirigentes, em particular, cabem duas observações. Inicialmente, atente-se para a constatação de que o Sistema Cresol exerce um papel importante na organização social dos agricultores familiares ao possibilitar um espaço de formação de lideranças. Formam-se no dia-a-dia das cooperativas novas lideranças dos agricultores familiares que, nesse processo, acabam se legitimando como atores políticos importantes para atuar também em espaços nos quais se discutem as políticas para a agricultura familiar. As cooperativas dão legitimidade e relevância política aos atores que estavam mais enfraquecidos na polarização política local. Cabe destacar que o ex-presidente do Sistema Cresol, um agricultor familiar, foi eleito deputado federal nas eleições de 2002. Assis Miguel do Couto fez cerca de 53 mil votos no Paraná, sendo que 87,7% desses votos estão concentrados em municípios que são atendidos por uma cooperativa do Cresol (eram, em 2002, 76 municípios em três diferentes regiões do estado). No Sudoeste paranaense, principal base eleitoral do deputado, a cada um associado de cooperativa corresponderam 3,61 votos para a eleição de Assis. Dirigentes do Cresol também se elegeram vereadores ou assumiram cargos na administração municipal.

Por último, é fato que nem todos os dirigentes do Sistema Cresol exerciam atividades de liderança em organizações representativas antes de assumirem seus cargos nas cooperativas. Alguns exerciam apenas alguma forma de liderança em sua comunidade (em atividades da Igreja, por exemplo), mas a função exercida na cooperativa lhes confere um status social diferenciado

em seus municípios e esses agricultores passam a ser uma referência para os segmentos sociais que se identificam com sua trajetória e atuação.

O fortalecimento do controle social no Sistema Cresol é um dos eixos do seu projeto estratégico. Os dirigentes entendem que a manutenção desse pilar do projeto garante a manutenção da própria identidade do Sistema enquanto organização constituída e dirigida por agricultores familiares. O fortalecimento desse eixo implica revigorar a organização de base dos agricultores associados e a promoção do desenvolvimento das comunidades que integram as cooperativas. Organização de base e desenvolvimento comunitário; controle social e sustentabilidade são indissociáveis para os integrantes do Sistema Cresol. Para esses, se é o fortalecimento do desenvolvimento comunitário que garante o controle social, é o controle social exercido pelos associados, por sua vez, que garantirá a sustentabilidade institucional do Sistema Cresol.

Entender o significado do controle social no Sistema Cresol implica atentar para os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito e para o funcionamento das instâncias que compõem a estrutura organizativa do Cresol. Mesmo porque, o Cresol acabou por revigorar componentes tradicionais do arranjo organizacional do cooperativismo. Ainda que parte da “novidade” que o Sistema representa se deva às especificidades do arranjo institucional inerente ao cooperativismo e ao fato do Cresol valorizar os elementos desse arranjo, pela tradição de valores associativos na sua base e valorização da participação efetiva dos agricultores na descentralização do processo decisório das organizações, note-se que suas cooperativas trazem algo novo, pois redefinem o conteúdo dos instrumentos de controle a partir da dinâmica social em que estão inseridas. Atribuem, por isso, um conteúdo próprio às instâncias de decisão que o cooperativismo disponibiliza (basicamente, as assembleias e os conselhos de direção e fiscal) e possibilitam a criação de outros que preservam e alimentam a proximidade social das cooperativas com os agricultores e as comunidades rurais e os processos de aprendizado organizacional.

Organizações cooperativas mutualistas, como o Sistema Cresol, valorizam a participação democrática dos associados e optam por uma reduzida complexidade burocrática e institucional, com escassa diferenciação hierárquica interna, e por uma expansão territorial que não inviabilize a participação mais ou menos direta dos associados (LATTUADA e RENOLD, 1998).

Nesse caso, para entender a maior eficiência das cooperativas na alocação de financiamento aos agricultores, a começar pelos recursos oficiais, é preciso atentar para um conjunto de elementos, como a proximidade social e territorial entre os associados e a confiança que daí resulta, as formas de organização social, a fidelidade dos dirigentes a princípios e objetivos que estão na origem das cooperativas, as formas do controle social, entre outros.

Uma abordagem teórica, utilizada aqui de forma interligada e complementar ao enfoque institucionalista, é a que advém da sociologia econômica.⁷⁷ Uma interface entre essas abordagens oferece instrumentos para compreender como, e em que intensidade, os indivíduos respondem ao ambiente institucional e aos arranjos institucionais. Afinal, um dos seus conceitos fundadores é o de enraizamento (*embeddedness*) da ação econômica em redes de relações sociais. É dentro e a partir dessas redes que os indivíduos tomam decisões, chegam a acordos e distribuem os benefícios de suas atividades. Em outras palavras, é dentro e através das redes que são forjados os incentivos, as recompensas e as formas de controle social que coordenam as atividades econômicas dos indivíduos. Pode-se dizer, por isso, que o indivíduo nessa abordagem é visto a partir de sua complexidade como ator social, já que se considera que é influenciado por outros atores e que é parte integrante de outros grupos e da sociedade. A sociologia econômica significa uma recuperação da dinâmica social da vida econômica, pois “o homem, em maior ou menor grau, sempre elaborou os seus cálculos econômicos a partir da sua inserção em redes sociais. A natureza dessas redes sociais, portanto, e a posição do ator nessas redes deveriam ser os pontos de partida para a análise da vida econômica” (WILKINSON, 2002).

Além disso, várias das organizações financeiras resultam de ações de caráter cooperativo ou associativo. São organizações que, empreendendo relações mais permanentes com o mercado, se orientam por princípios e lógicas do comportamento econômico que não apenas os de mercado, como a reciprocidade (FRANÇA FILHO e LAVILLE, 2004). A sociologia econômica disponibiliza categorias teóricas para analisar o dilema entre a racionalidade econômica e as demandas sociais, na base do Sistema Cresol.

⁷⁷ A sociologia econômica é identificada com os trabalhos de autoria de Mark Granovetter, a partir dos anos 1970, especialmente **Getting a job: a study of contacts and careers** (1974) e **Economic action and social structure – the problem of embeddedness** (1985). Outros autores que se destacam são Neil Joseph Swelser (seus principais trabalhos são **Economy and society**, de meados dos anos 1950, e **The sociology of economic life**, de 1963) e Richard Swedberg (co-autor com Mark Granovetter de *The sociology of economic life*, de 1992).

O enfoque de **redes sociais** está diretamente relacionado à criação de **confiança** nas relações econômicas. Vélez-Ibáñez (1993) trata confiança como um ideal cultural que diz respeito, entre outros fatores, a boa vontade de pessoas dispostas a estabelecer uma relação recíproca. Contudo, o autor ressalta que, se a confiança é um ideal cultural para organizar as expectativas acerca das relações sociais, ela se expande à medida que é empregada e evolui com as redes sociais onde é utilizada, ou seja, é ampla e flexível o bastante para possibilitar que a dinâmica da vida social modifique suas fronteiras. “[...] Se a confiança constitui uma expectativa psicocultural, ela recebe vida do estado das relações sociais existentes, da natureza das relações que estão sendo estabelecidas e da estabilidade ou instabilidade de qualquer conjunto de relações de um conjunto de atores que têm confiança” (VÉLEZ-IBÁÑEZ, 1993, p. 29).

Zucker,⁷⁸ citado por Wanderley (1999), define três diferentes processos para a criação de confiança: i) a confiança que surge de transações correntes, que pode estar relacionada aos laços sociais diretos, geográficos e de vizinhança e que pode favorecer a aprendizagem mútua entre os envolvidos; ii) a confiança baseada em similaridade social (possivelmente vinculada a características sociais, tais como etnia, gênero e classe, pode estimular o reconhecimento entre as pessoas e os grupos); e iii) a confiança sustentada por instituições e estruturas sociais formais, que pode estar associada a incentivos formais econômicos, legais e políticos. Ferrary (1999) inclui nesse rol a confiança que se estabelece a partir de alterações na natureza da relação entre os indivíduos envolvidos em uma operação de crédito. O autor ressalta a importância da criação de vínculos que vão além da relação profissional inicialmente determinada pelos objetivos que aproximam credores e devedores, pois a coerção passa a ser, nesse caso, mais do que legal, moral e social e limita comportamentos oportunistas.⁷⁹

O conceito de confiança é fundamental para a análise das organizações financeiras da agricultura familiar, como o Sistema Cresol. Um dos pressupostos desta pesquisa é que essas organizações se baseiam em uma associação de múltiplos vínculos sociais que são estabelecidos na convivência entre agricultores que são vizinhos; entre os agricultores e os dirigentes de suas entidades representativas; e entre essas entidades e os assessores das organizações não-governamentais. Putnam (1996, p. 179) afirma, ao analisar o funcionamento das associações de

⁷⁸ ZUCKER, Lynne G. “Production of trust: institutional sources of economic structure”. **Research in organizational behavior**, n. 8, 1986.

⁷⁹ As alterações resultam do fato de o concedente avaliar o tomador de crédito com base em critérios subjetivos e utilizar informações obtidas via integração às redes sociais (FERRARY, 1999).

crédito rotativo constituídas em várias partes do mundo, que essas associações são “...mais do que uma simples instituição econômica: ...[são] um mecanismo que fortalece a solidariedade comunitária”.

Os autores que relatam experiências de sistemas alternativos ou descentralizados de financiamento rural destacam diferentes elementos centrais que caracterizam esses sistemas, mas todos fazem referência à existência de estreitos laços de confiança e de solidariedade entre os agricultores como base de uma nova identidade institucional.⁸⁰ Para esses autores, o funcionamento e o relativo sucesso das organizações financeiras pesquisadas podem ser explicados em grande parte pela existência daqueles elementos; por isso, buscam compreender as razões que levam determinados atores sociais, que objetivam seus interesses próprios, a cooperarem e a assumirem compromissos entre si. As organizações de crédito no meio rural de diversos países utilizam um ativo já existente nas comunidades em que atuam, as relações sociais existentes entre os indivíduos dessas comunidades e a confiança que delas advém, para contornar problemas de informação e executoriedade inadequadas (PUTNAM, 1996). “Não dispondo de bens físicos para dar em garantia, os participantes [dessas organizações] na verdade empenham suas relações sociais” (PUTNAM, 1996, p. 178-179).

4.3.1 INSTÂNCIAS DE DECISÃO: ESPAÇOS DE REFLEXÃO E INOVAÇÃO ORGANIZACIONAL

O processo decisório nas cooperativas e no Sistema tem por objetivo estabelecer uma dinâmica democrática para a construção e manutenção do projeto estratégico do Sistema Cresol e garantir uma constante correção dos rumos tomados. O Sistema Cresol tende a estimular um processo de aprendizagem organizacional, com autocrítica e capacidade de inovação.

A Assembléia Geral e o Planejamento Anual são os mais representativos porque reúnem os dirigentes de todas as cooperativas do Sistema, pelo menos uma vez ao ano. São instrumentos de controle social que orientam a prática do Sistema Cresol e aproximam essa atuação da atuação de outros movimentos e organizações vinculados à agricultura familiar. Esses instrumentos e instâncias organizativas visam ao fortalecimento da ação horizontal e em rede do Sistema Cresol e do controle social em toda sua estrutura.

⁸⁰ Consultar Cazella, 2002; Pommier, 2001; Bittencourt e Abramovay, 2001; Singer, 2000; Albarrán, 1997; Teysier, 1997; Gentil, 1997; Putnam, 1996; Silva e Santos, 1995.

Deve-se mencionar, ainda, a formatação do Regimento interno do Sistema Cresol, que requereu várias rodadas de discussão prévia. Foram duas reuniões na área de cada base de serviços e com a participação dos associados das cooperativas. Uma primeira reunião para apresentar os documentos aos associados e uma segunda reunião para levantar as contribuições de cada cooperativa, a serem sistematizadas em documento específico e encaminhadas para um encontro de todos os dirigentes. Nesse encontro, a discussão foi aprofundada para a construção do que os dirigentes do Sistema Cresol costumam chamar de “princípio da construção de consensos”, detalhado na seqüência. A última etapa desse processo deu-se na Assembléia Geral da Cresol/Baser, realizada em março de 2003, quando a versão definitiva do Regimento interno foi votada.⁸¹

Toda a preocupação em levar a discussão sobre o Regimento interno para as várias instâncias do Sistema se justifica porque os dirigentes atribuem uma função importante a esse documento, já que ele tem maior flexibilidade no conteúdo em relação a outros instrumentos jurídicos do cooperativismo de crédito (como o estatuto social), contribuindo mais efetivamente para preservar e aprofundar a identidade e os princípios do Cresol. Documentos, como o estatuto social, obedecem a uma lógica jurídica previamente definida, têm uma estrutura rígida de temas e artigos e não permitem modificações e a incorporação das especificidades dos instrumentos de gestão desenvolvidos pelo Sistema Cresol.⁸² Por isso, há a preocupação em elaborar um

⁸¹ A versão final do regimento interno ficou assim estruturada: capítulo 1 – Da missão, dos princípios e da estratégia do Sistema Cresol; capítulo 2 – Das denominações próprias do Sistema Cresol; capítulo 3 – Da estrutura organizacional do Sistema Cresol; capítulo 4 – Dos instrumentos de controle do Sistema Cresol; capítulo 5 – Das relações interinstitucionais do Sistema Cresol; capítulo 6 – Do uso da marca do Sistema Cresol; capítulo 7 – Da propaganda institucional e da publicidade; capítulo 8 – Da informática; capítulo 9 – Dos recursos humanos; capítulo 10 – Da organização financeira do Sistema Cresol; capítulo 11 – Da estruturação dos instrumentos de direção; capítulo 12 – Da organização das cooperativas singulares; capítulo 13 – Da organização das bases regionais; capítulo 14 – Das atribuições exclusivas da central; capítulo 15 – Das penalidades; capítulo 16 – Dos manuais do Sistema Cresol, e capítulo 17 – Das disposições gerais e transitórias.

⁸² Um exemplo: na primeira versão do estatuto social da Cresol/Baser, de 31/03/00, constava que as cooperativas singulares seriam representadas nas assembleias da cooperativa central por uma delegação composta do seu presidente, ou substituto legal, e de um número de delegados efetivos proporcional ao quadro social, de acordo com definição em Regimento interno. Todos os delegados votariam nas assembleias, e não apenas o presidente, em uma tentativa de ampliar o espaço de participação do quadro social das cooperativas nas decisões da central. O Banco Central instruiu que o artigo fosse substituído porque contrariava a lei 5.764/71 que determina que apenas um delegado efetivo pode votar por cooperativa. A solução foi determinar, ainda no estatuto, que, mesmo votando apenas o presidente da cooperativa singular, a forma da participação das cooperativas nas assembleias, congressos e encontros do Sistema Cresol seja definida no Regimento interno. No Regimento consta que representarão a cooperativa na Cresol/Baser e nas bases regionais, seu presidente e delegados na proporção de um delegado (e um suplente) para cada 200 associados. Dessa maneira, procurou-se ampliar a participação do quadro social e de dirigentes das cooperativas singulares.

documento como o Regimento interno com um número maior de participantes, mesmo que esse procedimento demande um tempo maior de discussão.

O Regimento interno vale para todas as instâncias do Sistema Cresol (cooperativas singulares, bases regionais de serviços e cooperativa central). Cada uma delas tem seu próprio estatuto social, mas o regimento é o documento que rege todo o Sistema, orientando a atuação de associados, colaboradores e, especialmente, dos dirigentes do Sistema. O Regimento interno regulamenta temas como i) a missão, os princípios e a estratégia de ação do Sistema Cresol; ii) sua estrutura organizacional; iii) os instrumentos de controle social e contábil (nesse capítulo, o agente comunitário de desenvolvimento e crédito aparece como um dos pilares do controle social no Sistema); iv) a organização financeira do Sistema Cresol, incluindo artigos que regulamentam a administração do crédito nas cooperativas (limites de alçada para a formalização das operações de crédito, por exemplo), e, entre outros, v) as atribuições que são exclusivas da Cresol/Baser.

Já a discussão sobre o planejamento 2003 do Sistema Cresol foi feita pelos dirigentes com base em um documento que resumiu os pontos acordados em eventos anteriores, também de caráter geral, realizados em fins de 2000 e 2001. A retomada de discussões anteriores contribuiu para incrementar a atuação de antigos e novos dirigentes.

As áreas de ação prioritária orientaram as ações do Sistema Cresol ao longo de 2002, fazendo com que seus esforços ficassem concentrados:

- 1) na organização normativa e financeira (sistematização das normas, como o Regimento interno e o plano de cargos e salários dos funcionários; implantação das auditorias internas; e ampliação das informações para análise na matriz de gestão estratégica);
- 2) na organização de base e da produção e na formação de associados e dirigentes (implementação do programa de agentes comunitários em todas as cooperativas; estratégia de acompanhamento e fiscalização dos projetos financiados com recursos do BNDES e BRDE; e definição de estratégias para a organização da comercialização e da produção agroecológica);
- 3) na organização e desenvolvimento institucionais e nas relações interinstitucionais e de parcerias (fortalecimento do modelo baseado nas bases regionais de serviços; discussão para a criação das cooperativas centrais de âmbito estadual, interligadas por uma federação; estratégia de ação em relação ao Banco do Brasil e BNDES; fortalecimento das relações com os poderes políticos em todas as esferas, ONGs e organizações de representação dos agricultores familiares em todo o país); e

4) expansão do Sistema Cresol (definição de uma estratégia de expansão na região Sul e fora da região; fortalecimento do papel central do Sistema nos processos de animação e constituição de novas cooperativas com a marca Cresol; manutenção dos critérios para a criação de novas cooperativas).

Entre os dirigentes que discutiram o documento que serviu de base ao planejamento, houve certa unanimidade, com algumas exceções, a respeito dos avanços que o Sistema Cresol teve e dos desafios que enfrentará. Os dirigentes apontaram como avanços: na área de ação prioritária 1, a criação das equipes de auditoria interna e a discussão do Regimento interno; na área 2, a implantação do Programa dos agentes comunitários de desenvolvimento e crédito; na área 3, o estatuto jurídico dado às bases regionais de serviços e o fortalecimento da relação com o BNDES; e, por último, na área 4, a expansão do número de cooperativas. Como desafios para o Sistema em 2003, apareceram: na área 1, o fortalecimento da gestão com controle social e a criação de um software de gestão próprio do Sistema; na área 2, a expansão do programa dos agentes, a formação dos agentes, a mudança da base tecnológica para a produção agroecológica e a organização da comercialização; na área 3, a definição de uma estratégia para melhorar a relação com o Branco do Brasil e a criação das cooperativas centrais estaduais; e na área 4, a definição de um plano de expansão das cooperativas (quais os locais estratégicos e a necessidade de uma base social organizada).

Cabem dois comentários. Primeiro, note-se que o crescimento do número de cooperativas que integram o Cresol foi considerado, ao mesmo tempo, um avanço e um desafio, entendendo-se que se os dirigentes querem, por um lado, atender um número maior de agricultores — o que significa constituir cooperativas em vários municípios —, há, por outro lado, uma preocupação em manter a unidade do Sistema, criando cooperativas em locais onde existam condições para preservar a identidade do Cresol. Segundo, há uma preocupação dos dirigentes do Cresol com outras formas de atuação por parte do Sistema, que extrapolam o repasse do crédito, como a organização da produção e da comercialização e a mudança da base tecnológica dos sistemas produtivos. Tal postura pode ser explicada, muito provavelmente, porque parcela considerável desses dirigentes se origina de outros espaços de atuação, como o movimento sindical, onde há, naturalmente, uma preocupação abrangente quanto à valorização do trabalho dos agricultores familiares. Também porque há um entendimento entre os dirigentes que o crédito, de forma isolada, não amplia a renda do agricultor e pode, mais que isso, tornar sua permanência e a da

cooperativa insustentável. O crédito pode desencadear efeitos negativos, como um processo de endividamento estrutural dos agricultores.

A descrição feita procura mostrar a dinâmica de construção do Sistema Cresol e os comportamentos do seus dirigentes em espaços de discussão que, por terem abrangência maior, se caracterizam como momentos de grande importância para o ritmo, a forma e o conteúdo que aquela dinâmica assume. A intenção foi mostrar também o grau de sensibilização de agricultores que, tornados dirigentes das cooperativas singulares por suas trajetórias políticas e/ou comunitárias, passam a ser responsáveis por aquela dinâmica.

A discussão do Regimento interno envolveu questões polêmicas, como a definição das alçadas de cada escalão na cooperativa singular para a liberação do crédito e dos requisitos para a eleição dos dirigentes, e as manifestações dos dirigentes foram diversas.⁸³ Porém, nem todos os dirigentes presentes se manifestam durante a discussão, expressando sua opinião ou posição em voz alta. Não são, todavia, sempre os mesmos indivíduos que discutem sua posição com a plenária. Apesar do grupo dos que se manifestam ser reduzido, ele sempre varia, dependendo do assunto. Entre os dirigentes que se manifestam, muitos o fazem porque têm vivência da prática política e estão habituados às manifestações em público – e ficam, por isso, mais à vontade para falarem –, mas outros se manifestam porque cada tema discutido encontra respaldo diferente na experiência acumulada das cooperativas e estimula entendimentos diferentes e soluções igualmente diferentes para o mesmo problema.

Há uma preocupação dos assessores e técnicos do Cresol em esclarecer os temas mais polêmicos e incorporar as sugestões feitas pelos dirigentes na proposta que está sendo discutida, até para valorizar a vivência de cada um no dia-a-dia da cooperativa. A partir daí, abre-se nova rodada de discussão, até que se consiga, minimamente, construir um consenso entre os presentes e votar uma proposta mais apropriada.

Um dos artigos do Regimento interno do Sistema Cresol é justamente o que afirma que o processo de tomada de decisões no Sistema é orientado para não considerar apenas o princípio da maioria numérica, mas fundamentalmente o princípio da construção de consensos (Regimento interno, capítulo 3, art. 14). E o que significa o princípio da construção de consenso? Significa

⁸³ Foram definidos no Regimento interno requisitos para a eleição de um dirigente, que extrapolam os requisitos legais previstos no estatuto social, como ser agricultor familiar e associado da cooperativa há, pelo menos, um ano e ter participado de atividades de formação.

criar espaços de discussão mais amplos do que os assegurados na legislação cooperativista, de maneira a incorporar nas práticas cotidianas do Sistema Cresol também as opiniões divergentes ou minoritárias manifestadas pelo quadro social.

A avaliação que se faz é que os espaços de discussão, como o evento para a discussão do Regimento interno e do planejamento, podem contribuir para corrigir os rumos tomados pelo Cresol, especialmente porque são, antes de tudo, um momento de formação dos dirigentes. As demandas da base social de cada cooperativa e as tensões políticas são diversas e a maneira de dar conta delas obedece a uma lógica própria e localizada, como se disse. As implicações dessas diferenças para a identidade do Sistema Cresol têm seu impacto diminuído em eventos mais abrangentes, onde se evidenciam mais claramente as respostas a duas questões já mencionadas aqui e importantes para o Cresol: “de onde viemos?” e “para onde queremos ir?”.

A seguir, dois exemplos da diversidade dos contextos em que as cooperativas se desenvolvem, revelada pela discussão do Regimento interno e do planejamento do Sistema Cresol.

As comunidades com um histórico de organização e de convívio comunitário mais intensos colocam para suas cooperativas demandas financeiras que vão além do crédito produtivo unicamente. Essas comunidades demandam recursos financeiros para formação e educação, por exemplo. Na comunidade de Jacutinga, pertencente à área de ação da Cresol Francisco Beltrão, os associados propuseram à cooperativa, por intermédio do agente comunitário, que fosse financiada uma sala de informática, com quatro computadores e uma antena de rádio para acesso a internet, para ser utilizada pelas crianças da escola e pelos agricultores (nesse caso, a intenção é, entre outras funções, utilizar a informática para agilizar o preenchimento do cadastro socioeconômico dos associados da cooperativa, tarefa do agente comunitário). A Cresol/Baser vem negociando parcela dos recursos necessários com uma organização de cooperação internacional; a outra parcela, que deve ser a contrapartida da comunidade frente aos recursos externos, seria financiada com recursos próprios da Cresol Francisco Beltrão.

As cooperativas que integram a Base regional Alto Uruguai, no Rio Grande Sul, tentam responder a uma demanda de cooperativas constituídas para comercializar o leite produzido pelos agricultores familiares da região. Há uma dificuldade na concessão de recursos a essas cooperativas, por conta do seu estatuto de pessoa jurídica, que contraria a prática do Sistema Cresol, de descentralizar e pulverizar a aplicação dos recursos financeiros. Para o Cresol, a

liberação de recursos a uma pessoa jurídica deve ser considerada uma exceção, a ser permanentemente reavaliada. Constitui-se então um dilema, já que não há problema em atender os associados das cooperativas de leite, mas há limites regimentais em atender suas cooperativas. O dilema está no fato de que essas cooperativas de leite integram um mesmo conjunto de organizações da agricultura familiar do qual o Cresol faz parte e que lhe dão sustentação política e social.

Questões como as colocadas nos parágrafos anteriores, e muitas outras, preenchem os espaços de discussão que o Sistema Cresol proporciona. Costumam ser discutidas e avaliadas pelo conjunto dos dirigentes, algumas continuam, de acordo com a decisão tomada, a ser tratadas como uma especificidade de determinada região que mantém relativa autonomia para lidar com as demandas do seu quadro social, e outras são incorporadas aos normativos do Sistema, integrando suas estratégias de ação.

A experiência de cada cooperativa compartilhada nesses eventos conta, por exemplo, para a implementação de novos projetos de crédito e para a elaboração dos normativos internos e orientações estratégicas do Cresol. As cooperativas singulares têm margem de manobra para a concessão de crédito com recursos próprios. Podem financiar diferentes atividades e necessidades, desde que obedeçam às normas divulgadas pela Cresol/Baser, mas não podem estabelecer uma nova linha de financiamento, com regras de concessão, pagamento e cobrança de juros próprias, sem a autorização da Cresol/Baser. Se a Cresol/Baser incorporar a nova linha de financiamento, ela será disponibilizada para todas as cooperativas, de modo a facilitar o acompanhamento contábil.

Mesmo diante da permanente preocupação em manter a unidade política do Sistema Cresol e seu controle operacional, as cooperativas têm relativa autonomia administrativa e financeira, até como forma de não apenas ampliar o controle social dos associados, mas pulverizar os riscos. Essa flexibilidade permite-lhe se adequarem às necessidades das comunidades rurais em que atuam e se inserirem de forma mais efetiva nessas comunidades para incorporar os vínculos sociais do seu entorno como um elemento do seu próprio arranjo. Como se nota, há uma multiplicidade de demandas financeiras que o entorno coloca para as cooperativas e cada uma desenvolve maneiras de lidar com a diversidade, com maior estímulo à intensificação das relações comunitárias ou maior proximidade com outras organizações econômicas da agricultura familiar, como nos exemplos apresentados.

A diversidade das experiências com o Programa dos agentes comunitários, por exemplo, dá mostras da facilidade que as cooperativas têm em se adequarem às necessidades e às características das comunidades em que atuam. A discussão do Regimento interno, que saiu do âmbito mais restrito da cooperativa central e se aproximou da realidade das cooperativas singulares, evidencia que há uma preocupação de que a organização normativa do Cresol, necessária porque o Sistema se expande rapidamente, não iniba a flexibilidade que as cooperativas têm para se moldarem horizontalmente à realidade em que inserem.

O papel de garantir o acesso ao sistema financeiro será mais eficientemente exercido por organizações próximas da realidade do público que pretende alcançar, pois relações duradouras e diversificadas entre instituições financeiras e segmentos de baixa renda dependem de instrumentos e estruturas de governança em que a flexibilidade do seu funcionamento seja seu principal ingrediente. Uma maior flexibilidade para a atuação também possibilita um maior potencial para as cooperativas contribuírem efetivamente com o projeto de desenvolvimento local. Ao flexibilizar o funcionamento do Sistema Cresol, o resultado é que se agrega a ele maior eficiência e efetividade no uso do crédito e de outros serviços financeiros por um número crescente de agricultores.

A inserção comunitária que as cooperativas do Sistema Cresol apresentam foi conquistada a partir:

i) das várias ações que o Sistema empreende para garantir um maior controle social dos agricultores associados e uma maior participação da comunidade no planejamento da sua atuação, como os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito e os núcleos comunitários;

ii) da estrutura descentralizada e próxima dos agricultores que as cooperativas constituem, ou seja, para além da proximidade social já existente entre os agricultores e dirigentes cooperativos, tem-se a proximidade geográfica entre a organização de crédito e os agricultores;

iii) da valorização da organização de base existente nas comunidades rurais, que significa fortalecer os padrões culturais e sociais das comunidades e estimular a formação dos pequenos grupos comunitários de famílias, aos quais, com frequência, os agentes comunitários do Cresol estão vinculados. Nesses grupos, os agricultores podem, com mais facilidade, exercer e perceber o alcance de sua participação; também mais facilmente se sentirão responsáveis e capazes de implementar um projeto comum para constituir mudanças em suas comunidades. A valorização das formas de organização de base existentes nas comunidades rurais tem sido, vale dizer, um dos

focos da atuação do Sistema Cresol, pois facilita a obtenção de informações sobre os associados que demandam o crédito e a flexibilização dos critérios de liberação e garantia dos financiamentos.

As cooperativas do Sistema Cresol não são as únicas entidades a estimular a organização de base nas comunidades, pois existem outras entidades que fomentam, antes mesmo da constituição da cooperativa, essa organização. Se alguns grupos se organizam para seus membros tomarem crédito na cooperativa, outros já estavam assim organizados estimulados por suas trajetórias nas comunidades (associações de moradores, por exemplo) ou pelo trabalho de sindicatos, das organizações não-governamentais e do poder público municipal (os grupos de produção coletiva são outro exemplo). O fato, contudo, é que as cooperativas do Cresol incorporam a sua estrutura e a sua ação o acúmulo das inúmeras experiências de organização de base presentes nas comunidades. Ao mesmo tempo, se as cooperativas percebem que a organização da sua base social está frágil, buscam construir ações com seus parceiros para transformar o contexto em que se inserem, justamente por perceberem o significado dessa fragilidade para sua permanência,

iv) e da atuação cotidiana de seus dirigentes nas mais diferentes esferas da vida política e social das comunidades. A maioria absoluta dos dirigentes é de agricultores: parte deles acumula experiência na gestão de outras entidades (sindicatos, grupos coletivos e associações); outros exerciam atividades apenas em suas comunidades (atividades comunitárias e religiosas); e outros já estão à frente de suas cooperativas há algum tempo, sendo mais experientes na gestão financeira. Outros, porém, sem nenhuma experiência, assumem o desafio de administrar uma jovem cooperativa, recentemente constituída.

4.3.2 FATORES NÃO-ECONÔMICOS DA SUSTENTABILIDADE

O Sistema Cresol conseguiu, simultaneamente, garantir sua sustentabilidade e ampliar o atendimento do público que é seu foco: os agricultores familiares. Esse resultado é uma das grandes novidades trazidas pelas cooperativas do Cresol, já que muitas instituições de microfinanças, como demonstra a literatura internacional sobre o tema, percorreram um caminho diferente ao procurarem, antes de ampliar sua atuação, garantir sua sustentação econômico-financeira. Duas características contribuem para que se entenda a novidade que o Sistema Cresol representa: i) a organização em rede das cooperativas, que se vinculam a bases de serviços e a

uma cooperativa central para garantir escala na oferta de serviços e na representação político-financeira; e **ii**) os custos operacionais reduzidos que as cooperativas apresentam, pois funcionam em escala bem menor que a dos bancos (mantêm pequeno número de funcionários e estrutura operacional menos onerosa, já que utilizam poucos equipamentos e costumam ocupar espaço físico cedido pela Igreja Católica ou pelo sindicato) e aplicam métodos mais baratos de avaliação do risco, justamente em função da proximidade social e espacial com os associados. Sustentando tais características está o que se convencionou chamar aqui de fatores não-econômicos da sua sustentabilidade.

O conceito de *sustentabilidade* utilizado nesta análise diz respeito às organizações de crédito que conseguem fazer uma gestão profissional que garanta, ao mesmo tempo, seu equilíbrio econômico-financeiro – referindo-se à capacidade dessas organizações de cobrir seus custos de forma continuada sem a dependência de subsídios externos, mesmo ofertando financiamentos em condições mais favoráveis (leia-se taxas de juros menores do que as de mercado) –; a amplitude do seu alcance social, ou, em outras palavras, suas possibilidades de conceder financiamentos com taxas favorecidas que criem oportunidades de inserção produtiva e geração de renda a um número cada vez maior de agricultores; e a sua permanência no tempo e no espaço, articuladas com outras ações de desenvolvimento rural. Os contextos social, institucional e político, além do econômico, em que as organizações atuam e se desenvolvem devem ser igualmente considerados (DOLIGEZ e GENTIL, 2000). Dessa forma, o estudo da sustentabilidade não fica restrito às condições do equilíbrio econômico-financeiro apenas, mas incorpora as interações das organizações com seu entorno sócio-político.

Os estudos sobre organizações de crédito que atendem populações mais pobres têm apontado para a necessidade de pensá-las não apenas em termos da sua viabilidade econômico-financeira, mas também da sua viabilidade institucional e social. Admite-se que é necessário ampliar o foco da análise sobre o desempenho das organizações de crédito porque são organizações que apresentam diversas peculiaridades em relação ao sistema financeiro convencional, já que as atividades que desenvolvem têm diferentes dimensões que não apenas a financeira de forma estrita. Muitas dessas organizações, por exemplo, são constituídas a partir de experiências associativas ou cooperativas ou atuam com base em grupos de aval solidário. Por isso, deve-se ter em conta que alguns dos elementos que conformam a especificidade do seu arranjo organizacional resultam do caráter mutualista atribuído a sua atuação. Gentil (1997)

destaca, ao analisar as possibilidades de adequação do modelo *Grameen Bank* para outros países, que a adaptação bem sucedida desse modelo depende, em grande parte, de se preservar o espírito da sua administração e não tanto os detalhes inerentes aos esquemas internos da instituição. A afirmação baseia-se na constatação que o sucesso do modelo reside no tipo de relação existente entre o *Grameen Bank* e seus clientes, fundamentada na combinação entre as óticas mutualista e bancária e na qual coexistem a prática da escuta, as relações de confiança e o rigor financeiro e técnico das decisões.

Alguns autores, como Pinho (1986), defendem a elaboração de indicadores que mensurem tanto as atividades econômico-financeiras quanto a atividade social das organizações. Tratando especificamente do desempenho social das cooperativas, Pinho (1986) sugere indicadores que mostrem a participação dos cooperados nas operações das cooperativas e nos espaços de decisão, entre outros. Outros autores, entretanto, sugerem uma análise qualitativa da viabilidade social das organizações de crédito, atentando, por exemplo, para a convergência entre os interesses dos diversos atores que participam da sua constituição e para o conteúdo das relações que essas organizações mantêm com os diversos representantes das comunidades em que atuam (DOLIGEZ e GENTIL, 2000).

A investigação dos fatores que garantem a sustentabilidade do Sistema Cresol, ao focar também seus fatores não-econômicos, pressupõe que a sustentabilidade dessas organizações está baseada não apenas em um arranjo adequado de variáveis econômicas, mas também na associação dos diversos vínculos sociais que os agricultores constroem entre si. Os fatores não-econômicos da sustentabilidade estão baseados em relações sociais estáveis que aproximam as organizações de crédito dos agricultores, facilitam a seleção dos tomadores do crédito, reduzem os custos relativos à obtenção de informações e asseguram menores taxas de inadimplência. A inserção comunitária das cooperativas do Cresol, por exemplo, facilita a avaliação dos tomadores porque se forma uma rede por onde as informações circulam com mais facilidade. Os elementos relacionais dessa rede estão baseados nos laços comunitários de conhecimento existentes entre os agricultores.

Os números da gestão econômico-financeira do Sistema Cresol são os elementos objetivos da permanência das suas cooperativas e demonstram o grau de sustentabilidade que alcançaram. Esses números mostram que o Sistema Cresol, ao longo de quase oito anos de atuação, ampliou seu alcance social, pois fez crescer o número de cooperativas e de associados,

facilitou o acesso e a diversificação dos serviços financeiros para muitas famílias rurais e experimenta um crescimento sustentável. “[...] As cooperativas do Sistema Cresol estão conseguindo viabilizar-se, garantindo os recursos necessários para sua operacionalização e sustentação. O Sistema Cresol tem caminhado para sua viabilização econômica e administrativa, além de contribuir para a melhoria das condições de vida de seus associados” (BITTENCOURT, 2000, p. 215).

A trajetória do Sistema Cresol demonstra que sua solidez repousa não somente no valor patrimonial de cada cooperativa, preservado e monitorado por um conjunto de instrumentos de gestão técnico-operacional, mas também na preservação dos seus princípios e identidade, por intermédio dos instrumentos de controle social e da sua inserção comunitária.

Foi importante investigar mais detidamente o significado da inserção comunitária que possuem as cooperativas do Sistema Cresol, tanto para o próprio Cresol quanto para as comunidades, porque essa vinculação entre os associados, suas comunidades e as cooperativas parece ser, em conjunto com a longa trajetória de organização dos agricultores familiares no Sul do país, um dos principais elementos que diferencia a atuação do Sistema Cresol. A ação das instituições bancárias ou cooperativas, de um modo geral, é mais dirigida, atrelada ao padrão clássico de concessão do crédito (os recursos, para minimizar os riscos, estão aplicados em poucos agentes, que seguem o receituário de determinados pacotes tecnológicos). Enquanto no Cresol é a complexa trama social local e a organização da base, associadas a uma gestão financeira de responsabilidade, que diferenciam a trajetória de suas cooperativas singulares.

A inserção comunitária das cooperativas garante uma relação horizontal de confiança e credibilidade com os agricultores. A fala dos agricultores não necessariamente evidencia que eles se sentem “donos” da cooperativa do Cresol, mas mostra que eles se sentem mais à vontade nessa cooperativa para discutir seus problemas e solicitar recursos para seus projetos (“*a Cresol é melhor para o colono*”, dizem os associados).

Entende-se que, se a inserção comunitária das cooperativas garante uma relação horizontal de confiança e credibilidade com os sujeitos do crédito, o convívio comunitário entre os agricultores acaba, de certa maneira, sendo reforçado pela atuação do Sistema Cresol. Uma **primeira razão** que leva a tal afirmação é que, ao criar uma estrutura de incentivos para a concessão de linhas de crédito que utilizem os laços comunitários e de confiança existentes entre

os agricultores (como os créditos concedidos com o aval solidário), a atuação da cooperativa pode estimular o resgate ou o revigoramento daqueles laços.

Um exemplo é o que vem sendo feito na Cresol Pitanga, inaugurada em julho de 1998, no estado do Paraná. Na cooperativa, que tem cerca de 600 associados, vários dos associados estão organizados em grupos de base. São 61 grupos, que se organizam para a tomada do crédito (são grupos de aval solidário) e para a conversão da base tecnológica dos seus sistemas produtivos para a agroecologia. A Cresol Pitanga possibilitou que os grupos solidários dessem aval, desde a safra 1999/2000, para seus membros nos contratos feitos com os recursos do Pronaf e liberassem, de forma direta e sem a participação dos dirigentes, a começar de 2001, créditos de até R\$ 1.000,00 com recursos próprios da cooperativa. As operações são formalizadas de acordo com as normas do Sistema Cresol, porém só podem ser realizadas com a ata da reunião do grupo que liberou o crédito para um dos seus membros. Os dirigentes da cooperativa avaliam que não há problema em definir uma alçada para a liberação do crédito aos grupos solidários, sem nenhum poder de veto ao dirigente liberado, pois, para eles, a gestão comunitária e solidária do crédito dá mais segurança à cooperativa: diminui a inadimplência e os grupos em suas reuniões passam a discutir para além da liberação do crédito, planejando o investimento em suas propriedades.

Para compreender, nesse caso, o papel que os fatores não-econômicos da sustentabilidade desempenham, atente-se para a forma como os laços de proximidade social podem integrar as estratégias de gestão financeira de uma organização de crédito, a depender de um arranjo institucional mais ou menos flexível em que esteja baseada a organização. Tais laços incorporados à estrutura de incentivos formais para o reembolso do crédito, por exemplo, tendem a torná-la mais eficiente, além de baratarem os métodos de avaliação dos riscos envolvidos nas operações de crédito e facilitarem a seleção dos tomadores do crédito.

A **segunda razão** está no fato de que os dirigentes das cooperativas do Sistema Cresol podem, à medida que estimulam uma reflexão entre os agricultores sobre a aplicação do crédito para extrapolar a dimensão da propriedade individual e inseri-lo em no processo de desenvolvimento comunitário, valorizar os atributos locais nesse processo. Afinal, o padrão de concessão do crédito nas cooperativas do Cresol vincula-se, entre outros elementos, à participação dos agricultores — não raro representando suas comunidades e suas organizações de base — nas decisões sobre os financiamentos e no planejamento da atuação dessas cooperativas. Observe-se que o consenso em torno dos valores e normas que sustentam o Cresol também se

sedimentará à medida que os associados auferirem ganhos individuais e encontrarem respaldo na organização financeira para discutir seus problemas e solicitar recursos para seus projetos de vida e trabalho, pois honrar os compromissos financeiros obedece a um cálculo econômico, e não somente a um vínculo social ou político-ideológico.

4.3.3 AGENTES COMUNITÁRIOS: UM ELO ENTRE COOPERATIVA E COMUNIDADE

Os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito, e outras formas de organização da base social das cooperativas, têm sido um foco da atuação do Sistema Cresol, pelo importante papel que desempenham no avigoreamento da ação horizontal e em rede em toda a estrutura do Cresol. Os agentes representam os associados e suas comunidades na cooperativa de crédito e a cooperativa entre os associados, organizando a demanda local por crédito e discutindo as linhas de crédito disponíveis. Um exemplo de como o papel dos agentes pode ser importante para ampliar o acesso à cooperativa: a divulgação dos resultados da discussão feita na Assembléia Geral da cooperativa central ou no planejamento do Sistema corre o risco de não ultrapassar as portas da cooperativa, pois um dirigente, absorvido pelas demandas cotidianas ou despreparado para uma prática mais democrática, pode não repassar esses resultados ao público da cooperativa. Com a presença dos agentes, as informações da cooperativa para as comunidades, e vice-versa, vão e vêm mais rapidamente. Em uma reunião com os agentes na cooperativa, o dirigente faz um pequeno resumo do que se discutiu no evento, pelo menos sobre aquilo que afeta mais diretamente a cooperativa e os agricultores, e os agentes levam as informações para sua comunidade.

Os agentes comunitários do Sistema Cresol têm atuação diferenciada em relação aos agentes de crédito das instituições urbanas de microcrédito (JUNQUEIRA, 2003). Os agentes do Sistema têm vínculo estreito com as comunidades rurais (são sempre integrantes dessas comunidades) e a distribuição do crédito ofertado pela cooperativa não depende unicamente do seu trabalho, pois se dá, com frequência, na relação direta entre o associado e a cooperativa, sem a intermediação do agente. Além disso, o trabalho dos agentes não é remunerado: recebem apenas uma ajuda de custo, para deslocamento e alimentação, e diárias, quando participam das reuniões de formação nas cooperativas ou realizam atividades nas comunidades (o valor da diária equivale, normalmente, a um dia de trabalho na lavoura). São funções dos agentes comunitários, além da animação da organização de base em suas comunidades: a facilitação do acesso às

informações sobre a cooperativa e o Sistema, o estímulo ao depósito em poupança dos associados e a descentralização da gestão do crédito.

Já os agentes de microcrédito são profissionais contratados e remunerados e não têm, necessariamente, vínculo direto com as comunidades onde atuam (o vínculo é construído a partir de sua própria atuação). A liberação do crédito, depois de um contato inicial e direto dos empreendedores com a instituição de microcrédito, costuma depender das visitas feitas pelos agentes de crédito à residência e ao negócio dos que demandam o financiamento.

Os agentes comunitários são fruto de uma experiência recente no Sistema Cresol, surgida das reflexões dos envolvidos com o cotidiano das cooperativas sobre como diferenciá-las, de fato, de outros agentes financeiros e ampliar o controle dos associados, descentralizando efetivamente as ações do Cresol, mas preservando seu caráter originário. A discussão para a formatação do “Programa de Agentes comunitários de desenvolvimento e crédito” foi iniciada no Cresol em outubro de 2000, no momento em que dirigentes e técnicos discutiam o projeto estratégico do Cresol. Em outubro de 2001, um ano depois de iniciada a discussão, preparam, com especial colaboração dos dirigentes da Cresol Marmeleiro, um primeiro material para divulgação e formação do programa: a “Cartilha dos agentes comunitários de desenvolvimento e crédito”. Foi na Assembléia da cooperativa central do Sistema, de 2002, que se formalizou a estrutura e a concepção do Programa, já em andamento em várias das cooperativas. Um primeiro evento para diagnosticar a situação do Programa e consolidar sua concepção aconteceu no mesmo ano, em abril, reunindo em Francisco Beltrão os coordenadores do Programa de 42 cooperativas.

Nesses eventos, os dirigentes reafirmaram a importância de animar a organização do quadro social das cooperativas, premissa do funcionamento do Programa e sua principal função. Por isso, o papel do agente é de animação da comunidade em que se insere, de maneira a fomentar a organização dos agricultores associados em grupos comunitários ou fortalecer os já existentes, propiciando a formação de novas lideranças no processo.⁸⁴ Os próprios agentes, por conta da formação que recebem para desempenhar suas funções nas comunidades, estão em condição de assumir, futuramente, a direção das cooperativas. Sua formação, vale dizer, é

⁸⁴ Os grupos são constituídos por quatro ou cinco famílias de agricultores. Seguem diferentes lógicas de organização: a territorialidade, definida em função da capela, de uma linha de moradores (famílias que são vizinhas) ou mesmo de uma comunidade inteira, quando essa é muito pequena; as ações de entidades ligadas aos agricultores, como o sindicato; os grupos formados para a tomada de crédito nas cooperativas de crédito etc.

bastante peculiar, pois incorpora elementos de gestão política, econômico-financeira e social das cooperativas.

Os grupos comunitários são um fator importante para a aplicação sustentável dos recursos do crédito e, conseqüentemente, para a redução da inadimplência nas cooperativas, pois são estimulados a discutir, com a colaboração dos agentes, os projetos de aplicação do crédito de cada membro e exercem pressão social para o reembolso dos financiamentos. Um agricultor para se associar a uma cooperativa do Cresol deve, preferencialmente, integrar um grupo comunitário ou uma associação. Quando o interessado não tem esse vínculo, deve ser formalmente apresentado por dois associados da cooperativa. Essas exigências acabam por comprometer o novo associado com o reembolso dos recursos liberados. Os vínculos construídos a partir das relações que se estabelecem entre os agricultores de um grupo associativo ou de uma mesma comunidade tendem a alimentar uma maior disciplina financeira na aplicação dos recursos e servem como mecanismo seletivo que garante a adimplência, pois “eliminam” o agricultor que não “honra” seus compromissos.

Os agentes são escolhidos pelas comunidades em reuniões organizadas pelas cooperativas de crédito e, quanto mais ampla a participação das comunidades nessa seleção, mais constante torna-se a participação do agente escolhido e dos grupos comunitários nas cooperativas. Às cooperativas cabe, além de preparar as reuniões nas comunidades, disponibilizar um dirigente para coordenar o trabalho dos agentes (ele será o coordenador do programa dos agentes na cooperativa), realizar reuniões freqüentes e encaminhar o processo de formação desses representantes. Existem, atualmente, mais de 850 agentes no Sistema Cresol. Em dezembro de 2002, 64 das 71 cooperativas constituídas já tinham o programa em funcionamento, em diferentes estágios, ou estavam em fase de implantação.

É preciso considerar que o Programa dos agentes encontra uma dinâmica organizativa nas comunidades, muitas vezes bastante efervescente, que é anterior ao próprio programa e que é um dos elementos responsáveis pela constituição mesma do Sistema Cresol. O que as cooperativas do Cresol fizeram foi incorporar ao seu cotidiano as lideranças comunitárias que já existiam e estimular a formação de outras, indicadas pelas comunidades.

O trabalho dos agentes facilita a descentralização da gestão do crédito, agilizando os processos de tomada de decisão sobre a liberação dos financiamentos e diminuindo os custos de

transação da cooperativa e dos cooperados.⁸⁵ Para tanto, os agentes devem levantar as demandas dos agricultores nas comunidades, antes da liberação do Pronaf Custeio, e organizar o preenchimento da proposta básica do programa e a documentação para a operacionalização dos contratos de crédito, reduzindo a frequência com que os agricultores devem se deslocar à sede da cooperativa. A realização das atividades que antecedem a liberação do crédito nas comunidades reduz a frequência com que os agricultores devem se deslocar à sede da cooperativa e, conseqüentemente, os custos que têm com esses deslocamentos — para acessarem o Pronaf Custeio, os agricultores precisam se deslocar, geralmente, de três a cinco vezes à cooperativa, localizada na sede do município: gastam com transporte e alimentação, sem considerar, nesse cálculo, os prejuízos que têm porque se ausentam do trabalho na unidade produtiva.

Para as cooperativas, a descentralização das operações do Pronaf acaba por resultar em maior escala desse processo. Formavam-se filas crescentes na sede das cooperativas durante a liberação do Pronaf, tornando necessário mobilizar todos os funcionários para atender cada agricultor individualmente e realizar as rotinas do crédito no horário de funcionamento da cooperativa (cada contrato de crédito demanda rotinas idênticas para sua efetivação, como o preenchimento da proposta, a emissão da cédula de crédito e a coleta de assinaturas do proponente e do avalista).⁸⁶

Já nas comunidades as rotinas do crédito são efetivadas com os agricultores reunidos no mesmo dia no salão paroquial ou na escola rural, por exemplo. Os representantes das cooperativas repassam, em um dia de trabalho intensivo nas comunidades, informações sobre o funcionamento do Pronaf e sobre a documentação necessária, preparam os projetos para a aplicação dos recursos e concluem o preenchimento da documentação. A convocação para essas atividades é feita pelos agentes comunitários; as cooperativas dificilmente conseguiriam mobilizar o mesmo número de agricultores geralmente presente às reuniões em diferentes comunidades, caso não tivesse um representante em cada uma delas.

Dessa maneira, a cooperativa se diferencia de outros agentes financeiros ao não trazer para dentro dela a burocracia relativa ao crédito rural e ao descentralizar a liberação desse

⁸⁵ É preciso ressaltar que os agentes não assumem função deliberativa de execução e responsabilidade em relação à concessão do crédito rural.

⁸⁶ As propostas do Pronaf Custeio de mais de 500 associados devem ser preenchidas em um período de 50 a 60 dias. Um grande número de agricultores se dirigia, então, à cooperativa para ser atendido. Alguns não eram atendidos no mesmo dia e precisavam retornar outras vezes.

crédito, estimulando a participação dos agricultores a partir do espaço em que eles vivem e trabalham.

A implementação do Programa não foi um processo que obteve irrestrito apoio desde o início, pois, se houve uma grande dedicação dos dirigentes da cooperativa central do Sistema para o seu desenvolvimento, não se pode dizer o mesmo dos dirigentes das cooperativas, ou mesmo das comunidades. Muitos dirigentes resistiram porque acharam que a função do agente se sobreporia a sua e também porque tinham receio do espaço de poder que esses agentes teriam dentro da cooperativa. Já as comunidades, ou parcela delas, levaram algum tempo para legitimar os seus agentes e reconhecer sua importância. Ocorreu, por exemplo, dos associados de algumas comunidades preferirem ir à sede da cooperativa para repassar diretamente ao dirigente uma informação solicitada, e não ao agente comunitário.

Na fase atual do Programa dos agentes, os ânimos já são diferentes e o programa é reconhecido pela maioria como um avanço, talvez um dos mais significativos que o Sistema Cresol conseguiu a partir de 2002. Tanto que o papel dos agentes comunitários no Sistema Cresol foi se alargando conforme se ampliava a implantação do Programa em todas as cooperativas. A maioria dos produtos (linhas de crédito, por exemplo) e instrumentos de controle/avaliação do Sistema (como o cadastro socioeconômico dos agricultores familiares) aparecem cada vez mais “colados” à atuação dos agentes comunitários. Não que esses produtos e instrumentos não possam funcionar sem a participação dos agentes, sua contribuição facilita, no entanto, tanto a implementação quanto seu acompanhamento. Os agentes têm, entre outras funções, acompanhado a aplicação dos recursos do microcrédito, junto com o dirigente ou o técnico agrícola da cooperativa, o que permite a liberação desses recursos sem burocracia. Podem ainda, como já vem acontecendo em muitas cooperativas, preencher o cadastro socioeconômico dos associados das suas comunidades, bem como atualizá-lo nos anos seguintes.

Atualmente, nota-se que, à medida que se intensifica a atuação dos agentes, novas demandas em termos da sua formação são colocadas para o Sistema Cresol: antes, o foco da formação dos agentes esteve no entendimento do funcionamento da cooperativa, atualmente, espera-se que eles estabeleçam referências sustentáveis de produção agroecológica, sejam animadores de experiências similares entre os associados das cooperativas⁸⁷ e intervenham no

⁸⁷ Entre os agentes, é freqüente a conversão das práticas produtivas para a agroecologia.

desenvolvimento comunitário, tornando a cooperativa e seus serviços um elemento-chave desse processo. Por isso, as questões “como estimular a adoção de técnicas de agroecologia?”, “como a cooperativa pode contribuir para o processo de conversão?”, “quais as demandas de crédito das comunidades?”, “quais as condições objetivas da cooperativa atender essas demandas?”, “como tornar a cooperativa agente do desenvolvimento comunitário?”, “como converter o crédito em um instrumento de desenvolvimento sustentável e criar um círculo virtuoso entre sua aplicação e seu reembolso, ou seja, como orientar a aplicação do crédito de modo que seja sustentável para os agricultores, que aplicam os recursos, e para o Sistema Cresol, que empresta esses recursos?” e muitas outras passaram, mais recentemente, a nortear a formação dos agentes comunitários.

4.4 FINANÇAS DE PROXIMIDADE E COOPERATIVAS DO SISTEMA CRESOL: ELEMENTOS DE UM ARRANJO INSTITUCIONAL INOVADOR

Os elementos do arranjo institucional do Cresol, nas suas dimensões econômica e não-econômica, são, simultaneamente, agente e produto do processo de inovação, porque definem o conteúdo da atuação da organização financeira, mas também são demarcados por essa atuação e pelo ambiente institucional em que a organização está inserida: as relações estabelecidas pelo Cresol estabelecem, então, interpenetrações e influências múltiplas e mútuas sobre seu arranjo institucional. Ao se considerar a capacidade de inovar do Sistema Cresol, percebe-se que a novidade que representa está definida nos elementos que compõem seu arranjo institucional; esses elementos dificilmente integram os arranjos das organizações bancárias por conta de sua rigidez institucional.

A seguir, estão agrupados os principais elementos do arranjo institucional que sustenta a atuação do Sistema Cresol:

- ▶ de um lado, externamente às cooperativas do Sistema Cresol, têm-se
- a parceria com instituições e entidades diversas do mundo rural, instituições públicas e governos para empreender ações articuladas na perspectiva de um projeto de desenvolvimento rural em que os agricultores familiares também sejam protagonistas. O objetivo é vincular, dessa forma, o crédito à assistência técnica e a programas de reestruturação produtiva, de industrialização e comercialização da produção. Seus parceiros mais constantes estão no campo

popular, formado por sindicatos, movimentos sociais, setores da Igreja, associações, cooperativas e grupos de agricultores, ONGs, entre outros;

- a mobilização de entidades de representação e de apoio aos agricultores familiares e de outros segmentos, que se articulam para a constituição de uma cooperativa do Sistema Cresol. A mobilização de vários segmentos da sociedade local, mas especialmente dos agricultores e de suas entidades, em torno da constituição das cooperativas do Sistema Cresol amplia sua legitimidade para representar os interesses e atender as demandas dos seus associados — à medida que a definição dos objetivos do seu funcionamento dá-se com os agricultores — e reforça laços comunitários já existentes. O tamanho do Sistema está relacionado à dinâmica organizativa e territorial da agricultura familiar; nessa dinâmica, por sua vez, foram forjados os princípios constitutivos do Sistema Cresol;

- os vínculos orgânicos que o Sistema Cresol mantém com as organizações de representação social e de assessoria dos agricultores familiares. Esses vínculos reforçam seu compromisso com os agricultores enquanto atores importantes dos processos de desenvolvimento das comunidades rurais. É preciso reter que o Sistema Cresol é visto por suas lideranças e pelas lideranças de outras organizações da agricultura familiar como um ator político que possui um papel ativo na região em que atua, na medida em que está, com frequência, articulado com a pauta de reivindicações dos agricultores familiares e de suas entidades e fortalece a parceria entre os atores locais. Pode-se afirmar que o cooperativismo é concebido por essas lideranças como um instrumento auxiliar da mudança social, por isso, as cooperativas de crédito, com frequência, assumem um discurso ou práticas similares, em certa medida, ao das organizações de caráter reivindicativo. As cooperativas foram constituídas com o objetivo de utilizar o crédito cooperativo como um elemento-chave na viabilização de um projeto de permanência da agricultura familiar.

- ▶ de outro, internamente às cooperativas do Sistema Cresol, têm-se

- sistemas de comunicação que dão transparência ao fluxo de informações da gestão contábil-financeira, ampliando a participação dos atores internos ao Sistema no processo decisório e facilitando aos atores externos, como os bancos parceiros ou as autoridades monetárias, o acompanhamento da evolução das cooperativas. Para exemplificar, mencionam-se

a formação sistemática dos conselheiros fiscais para que fiscalizem as decisões; a atribuição de papel importante a dirigentes e técnicos das bases regionais de serviços, que, apoiando as cooperativas singulares, participam das decisões operacionais e políticas do Sistema; e a adoção da matriz de gestão estratégica, que simplifica a apresentação dos parâmetros financeiros e operacionais e orienta as decisões cotidianas dos dirigentes nas cooperativas (o objetivo da matriz é tornar mais acessível aos dirigentes a gestão contábil das cooperativas);

- a especialização das cooperativas na oferta de serviços financeiros, sem o exercício de múltiplas atividades. Destaca-se, porém, que os dirigentes do Cresol buscam ampliar a atuação do Sistema, extrapolando a oferta de crédito e incentivando a organização da produção e da comercialização e a mudança da base tecnológica dos sistemas produtivos (as cooperativas vêm apoiando a conversão para sistemas agroecológicos). Tal postura pode ser explicada, em parte, porque parcela dos dirigentes se origina de outros espaços de atuação, como o movimento sindical, onde há, naturalmente, uma preocupação abrangente quanto à formulação e execução de um projeto de permanência dos agricultores familiares. Mas, especialmente, porque há um entendimento entre os dirigentes que o crédito, de forma isolada, não amplia a renda do agricultor e pode, mais que isso, tornar sua permanência e a da cooperativa insustentável. O crédito pode desencadear efeitos negativos, como um processo de endividamento estrutural dos agricultores. A parceria pode ser uma solução para ampliar a atuação e foi essa a opção do Sistema Cresol.

É preciso garantir um acompanhamento técnico e direto dos tomadores de crédito com o intuito de melhor conhecer suas demandas e possibilidades e garantir o retorno do projeto financiado. O *Grameen Bank* não se especializou e apóia e desenvolve atividades muito diferentes. Alguns desses programas se sustentam e conseguem resultados satisfatórios, outros não. Para decidir, então, por qual formato optar, a organização precisa identificar os problemas do seu entorno e como esses a afetam e a impedem de praticar seus objetivos para decidir como intervir.

- ▶ de forma intermediária, têm-se elementos com repercussão simultânea interna e externamente às cooperativas do Sistema Cresol, como

- um sistema organizado de forma descentralizada e integrado em rede horizontalmente, de maneira que, por um lado, as cooperativas preservem sua autonomia administrativa e

financeira para pulverizar os riscos, ampliar o controle social sobre o crédito e estabelecer relações de parcerias no seu espaço de atuação, porém, de modo que, de outro lado, os objetivos do funcionamento e as normas padronizadas sejam comuns a todas às cooperativas que integram o Sistema. É fundamental para o Sistema que as cooperativas de crédito tenham uma forte articulação entre si para possibilitar a construção de estratégias e ações conjuntas que visem ao desenvolvimento institucional e à redução de custos. No entanto, preserva-se a flexibilidade como uma característica importante do funcionamento das cooperativas, que serve ao objetivo de garantir sua maior inserção nas comunidades em que atuam;

- uma taxa de juros que possibilita cobrir as despesas operacionais e os custos da intermediação financeira (captação e aplicação dos recursos) e assegurar a viabilidade das organizações de crédito, mas que não inviabilize a oferta de financiamentos adequados ao seu público;

- formas ampliadas de controle social no Sistema Cresol, que se concretizam nas instâncias de decisão do Sistema — como as assembléias e os seminários de planejamento e de elaboração dos normativos —, no perfil dos dirigentes, todos agricultores eleitos por outros agricultores, nos agentes comunitários — uma iniciativa das cooperativas que constitui um elo concreto entre essas e as comunidades em que atuam — e nos conselheiros fiscais das cooperativas singulares.

As instâncias decisórias visam ao fortalecimento da ação horizontal e em rede do Sistema Cresol e do controle social em toda sua estrutura. Por isso, o dirigente que ocupa uma função na instância que agrega todos os outros pontos da rede do sistema, como a cooperativa central, não pode fazê-lo sem que tenha tido algum vínculo com outras instâncias, como a cooperativa singular. O processo decisório nas cooperativas e no Sistema tem por objetivo estabelecer uma dinâmica participativa para a manutenção do projeto estratégico do Cresol e garantir uma constante correção dos rumos tomados.

O controle social nas cooperativas é potencializado pela representatividade política dos dirigentes que assumem os cargos de direção. Essa representatividade resulta das atividades de liderança que os dirigentes já exercem na região e da sua atuação polivalente no sindicato, nos grupos coletivos e associações, em movimentos sociais e em atividades comunitárias e religiosas. São lideranças comprometidas com os agricultores familiares, o que os torna mais suscetíveis ao

controle dos associados. Além disso, os dirigentes possuem, por viverem a mesma realidade que os associados das cooperativas, maior compreensão das suas demandas e de sua racionalidade para gerir a unidade produtiva.

Os agentes comunitários de desenvolvimento e crédito, e outras formas de organização da base social das comunidades, têm sido outro foco da atuação do Sistema Cresol. Os agentes representam os associados e suas comunidades na cooperativa de crédito e a cooperativa entre os associados, organizando a demanda local por crédito e discutindo as linhas de crédito disponíveis. O objetivo da atuação dos agentes comunitários é fortalecer e ampliar o controle social do crédito e aproximar os associados da tomada de decisões nas cooperativas.

Os conselheiros fiscais são outro elemento-chave no cotidiano das cooperativas, à medida que o Sistema Cresol investe na sua formação para que consigam exercer, de fato, um controle sobre as práticas dos dirigentes que decidem a aplicação dos recursos. A eficiência do conselho fiscal para o controle social é, de certa forma, uma unanimidade entre os dirigentes da cooperativa central do Cresol, ainda que ocorra tensões entre dirigentes e conselheiros;

- a aprendizagem formal e informal dos agentes vinculados diretamente ao Cresol (seja como dirigentes ou como associados), que ocorre a partir do processamento de conhecimentos codificados e tácitos no interior do seu arranjo institucional e que depende, simultaneamente, da forma como esse arranjo estimula e assimila os resultados do processamento. A aprendizagem é favorecida, então, por diferentes elementos que compõem o arranjo: a simplificação dos instrumentos de gestão contábil-financeira (esses facilitam a apreensão dos mecanismos da sustentabilidade financeira das cooperativas); a interação dos dirigentes e técnicos das bases regionais de serviços com a cooperativa central do Sistema; a atuação dos agentes comunitários (que vinculam concretamente cooperativas e comunidades rurais); os eventos de planejamento e de avaliação da atuação do Sistema Cresol (desses eventos participam dirigentes, funcionários, agentes comunitários de desenvolvimento e crédito, associados, lideranças comunitárias e sindicais e assessores); as formas do controle social (que intensificam a interação das cooperativas com seu público), e as interações das cooperativas com diferentes organizações que integram o espaço em que atuam (que, por negação ou por proximidade social, contribuem para definir os valores e as normas que sustentam as cooperativas).

No caso da gestão do crédito, “[...] em que o importante é o caráter evolutivo desse aprendizado que não existe antes que se estabeleçam as relações sociais das quais ele emerge” (BITTENCOURT e ABRAMOVAY, 2001, p. 541). O aprendizado determina, por exemplo, os limites de endividamento adequados para os agricultores de pequeno porte, de modo a garantir menores índices de inadimplência e o conseqüente reembolso dos créditos. O cuidado de não emprestar mais do que cada indivíduo ou família pode pagar, associando tal comportamento à coleta constante de poupança, leva, sem dúvida, a uma cultura creditícia saudável;

- uma tramitação simplificada dos financiamentos, com menor exigência de documentos e garantias patrimoniais, e a flexibilidade da oferta de serviços financeiros e das modalidades de financiamento, garantindo o financiamento de diversas demandas financeiras e atividades econômicas desenvolvidas pelos agricultores, e dos prazos de entrega desse financiamento, disponível para o agricultor em diferentes épocas do ano. Essa flexibilidade favorece agricultores e organizações, à medida que amplia as possibilidades da aplicação do crédito, pois não fica restrito a um “pacote” fechado, e pode assegurar, por isso, as condições para os agricultores reembolsarem os recursos;

- a preocupação em financiar outras atividades econômicas que não aquelas tradicionais na região em que as cooperativas atuam, como forma de buscar diferentes possibilidades de geração de renda e de reprodução para os agricultores familiares. O objetivo é garantir a manutenção do agricultor no meio rural com alternativas viáveis técnica e economicamente, mas respeitando suas origens e vocação;

- a mobilização e aplicação da poupança local na perspectiva do desenvolvimento comunitário. Os recursos locais servem de lastro financeiro à organização financeira, que com maior volume de recursos próprios consegue negociar também maior volume de recursos de programas públicos de crédito e da cooperação internacional, e permitem a criação de linhas de crédito específicas ao público das cooperativas. “[...] A função de crédito não tem sustentabilidade se não for acompanhada pela captação de poupança” (TEYSSIER, 1997, p. 187). Se é preciso ampliar as fontes de recursos das organizações que atendem populações pobres, é necessário, sobretudo, captar um maior volume dos recursos que apresentem pouco ou nenhum ônus, de modo a possibilitar a oferta de recursos mais baratos e compatíveis com a realidade e as demandas do público-alvo;

- a formação de novas lideranças dos agricultores familiares nas cooperativas, o que contribui para a organização social da agricultura familiar. No dia-a-dia das cooperativas formam-se novas lideranças dos agricultores familiares que, nesse processo, acabam se legitimando como atores políticos importantes para atuar também em espaços nos quais se discute as políticas para a agricultura familiar. As cooperativas dão legitimidade e relevância política a atores que estavam mais enfraquecidos na polarização política local.

Parcela dos dirigentes já exercia atividades de lideranças na região, no sindicato, nos grupos coletivos e associações e em movimentos sociais. Alguns exerciam apenas alguma forma de liderança em sua comunidade (em atividades da Igreja, por exemplo), mas a função exercida na cooperativa lhes confere um status social diferenciado em seus municípios e passam a ser uma referência para os segmentos sociais que se identificam com sua trajetória e atuação;

- os custos de transação reduzidos PAREI AQUI
- os fatores não-econômicos da sustentabilidade do Sistema Cresol. A sustentabilidade das cooperativas não está restrita apenas ao valor patrimonial de cada organização e a uma combinação eficiente de variáveis econômicas, mas também se baseia em um conjunto de vínculos sociais construídos pelos agricultores e incorporados como elementos do seu arranjo institucional. São esses os fatores não-econômicos da sustentabilidade.

CONCLUSÕES

Esta tese procurou evidenciar a novidade que representa o arranjo institucional em que está baseado o Sistema Cresol, considerando que permitiu a ampliação do acesso sustentável dos agricultores familiares ao sistema financeiro. O objetivo foi examinar uma experiência bem sucedida de ampliação do acesso a serviços financeiros por parte de populações ausentes do sistema financeiro convencional e que, por isso, enfrentavam dificuldades para garantir o acesso aos instrumentos e aos benefícios das políticas públicas. Retenha-se, nesse caso, que os agricultores organizaram suas demandas financeiras sob o marco jurídico do cooperativismo de crédito em um momento (início dos anos 1990) em que não havia, ainda, sinais evidentes por parte do governo federal em relação à necessidade de democratizar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro e de expandir o microcrédito no Brasil. Apesar da existência de experiências com microcrédito, particularmente em áreas urbanas, capitaneadas, inclusive, por prefeituras municipais, o governo federal não tinha política ou programa que facilitasse a existência de iniciativas com tal objetivo.

A disponibilidade de crédito e a criação e o fortalecimento de organizações para o repasse dos recursos são de fundamental importância para garantir a inserção econômica e a reprodução dos agricultores familiares. O acesso ao crédito por essas famílias gera um impacto que tem resultados para o desenvolvimento material e social das comunidades em que se inserem, contribuindo para melhorar a qualidade de vida de um conjunto maior de pessoas. São vários os relatos de pesquisadores que, em trabalho de campo, observam como as economias rurais locais se movimentam mais aceleradamente quando os agricultores possuem renda, já que toda uma gama de agentes se beneficia dessa situação, a começar pelos pequenos comerciantes.

A concessão de crédito para agentes que, como os agricultores familiares, apresentam escala reduzida, não possuem garantias patrimoniais, desenvolvem estratégias de reprodução muito diversas e têm nas atividades não-agrícolas uma fonte de renda importante não pode se dar, entretanto, no formato tradicional, em que vigoram as exigências de garantias patrimoniais, a burocratização e os altos custos dos processos. O atendimento das demandas dos agricultores familiares pressupõe a consolidação de organizações financeiras adequadas à mobilização e à distribuição de recursos financeiros de forma adaptada à realidade desses produtores e

direcionada, em alguma medida, para a preservação dos seus interesses. Isso parece ser possível a partir de mudanças institucionais, já que as organizações mais apropriadas para desempenhar tal função e superar as dificuldades no atendimento àqueles agentes são as que estimulam processos participativos no controle da sua atuação, reduzem custos de transação e combinam fatores técnicos, financeiros e sociais na concessão e monitoramento do crédito.

As inovações instrumentais e institucionais têm possibilitado às cooperativas do Sistema Cresol, objeto de estudo desta tese, garantirem o acesso aos serviços financeiros para um público que, em sua maioria, ficou à margem do modelo dominante na moderna agricultura brasileira — e das instituições que sustentaram a implantação desse modelo (como o crédito subsidiado e o sistema cooperativista) — ou que, mesmo tendo incorporado parte dos padrões modernos de produção, enfrentou, e enfrenta, muitas dificuldades para permanecer no espaço rural. As inovações produzidas pelo Cresol evidenciam que é possível criar organizações de crédito eficazes com base nas demandas financeiras dos agricultores familiares.

O Sistema Cresol adequou a oferta de produtos e serviços financeiros, em particular das modalidades do crédito para garantir o financiamento das diversas demandas financeiras e das atividades econômicas desenvolvidas pelos agricultores familiares; flexibilizou os prazos de entrega desse crédito (disponível em diferentes épocas do ano); diversificou as fontes de recursos para o crédito (a começar por garantir o acesso a recursos públicos, como o Pronaf) e adaptou as metodologias de análise e controle da concessão do crédito. Dessa maneira, possibilita aos dirigentes das cooperativas e aos agentes comunitários de desenvolvimento e crédito avaliarem a concessão do crédito para além das garantias oferecidas pelo demandante, tomando em conta sua própria experiência como agricultor e liderança comunitária e informações variadas (viabilidade técnica e econômica do projeto, condições materiais da unidade de produção, capacidade de pagamento e trajetória social e profissional do agricultor e sua família etc.). As cooperativas do Cresol inovam também ao coletarem e aplicarem a poupança dos agricultores familiares na perspectiva do desenvolvimento comunitário.

Para compreender o conteúdo inovador das organizações financeiras da agricultura familiar devemos analisar os elementos do seu arranjo institucional. Não basta analisar apenas o conteúdo das tecnologias financeiras que as organizações financeiras operam ou as fontes de financiamento em que se apóiam. É essencial perceber como se situam em relação às demandas financeiras dos mais pobres, porque dessa percepção resultará, em grande parte, o conteúdo das

modalidades de acesso ao sistema financeiro, importante para a determinação dos impactos positivos desse acesso na vida das famílias que conseguem assegurá-lo. O papel de garantir o acesso aos mais pobres será mais eficientemente exercido por organizações mais próximas da realidade do público que pretende alcançar, pois relações duradouras e diversificadas entre instituições financeiras e segmentos de baixa renda dependem de estruturas de governança mais flexíveis.

São essas as razões que justificaram debruçar-se sobre os elementos do arranjo institucional do Sistema Cresol, porque é a partir deles que é definida a forma de atuação das organizações financeiras e são eles que favorecem que as organizações atuem, ao gerarem inovações em diferentes âmbitos (instrumentais, organizacionais e institucionais), para reduzir a heterogeneidade social que existe entre ofertantes e demandantes de produtos financeiros. Os elementos do arranjo institucional do Sistema Cresol ampliam seu papel como agente financeiro dos agricultores familiares da região Sul do Brasil.

O arranjo que sustenta o Cresol, e as inovações determinadas a partir dele, fundam uma identidade institucional construída em vínculos concretos entre duas realidades, a das organizações financeiras e a dos agricultores familiares. A identidade institucional do Sistema Cresol está baseada na proximidade social e geográfica com os agricultores, na interação solidária e na participação ativa dos agricultores e, especialmente, das suas entidades de representação social, em alguma medida, na constituição e gestão do Sistema. É possível estabelecer, a partir da utilização dos vínculos entre os atores sociais que atuam no meio rural e das redes sociais que formam, parâmetros de pertença entre a organização financeira e seu público e garantir uma relação horizontal de confiança e credibilidade com os sujeitos do crédito, favorecendo, por exemplo, a seleção dos tomadores de crédito e a avaliação da capacidade de pagamento, reduzindo os custos relativos à obtenção de informações, possibilitando maior flexibilização dos critérios de liberação dos financiamentos, servindo de garantia para as operações de crédito e estimulando a obtenção de menores índices de inadimplência.

Pode-se afirmar que a complexa trama social no espaço em que atua o Sistema Cresol, associada a uma gestão responsável dos seus componentes financeiros, são os elementos que definem suas características mais essenciais e sua trajetória como organização financeira da agricultura familiar. Em outras palavras, a racionalidade do arranjo institucional do Sistema Cresol combina atividades de cunho social e financeiro, por isso, a estratégia que adota é a

conciliação de instrumentos de gestão técnico-financeira, a fim de garantir sua sustentabilidade financeira e operacional (os conselheiros fiscais e a matriz de gestão estratégica são exemplos), e de gestão social e política, para garantir sua sustentabilidade institucional (os agentes comunitários e a manutenção dos vínculos orgânicos com organizações de representação social, para exemplificar), apesar das tensões internas que a tentativa de conciliar esses instrumentos provoca. Pode ocorrer distanciamento entre as expectativas de técnicos e dirigentes, ou mesmo entre dirigentes e agentes ou conselheiros. Tende a ocorrer um permanente processo de “tensão criativa” entre as práticas da gestão contábil-financeira adotadas pelo Sistema — o papel importante atribuído aos conselheiros fiscais e a utilização da matriz de gestão estratégica são bons exemplos disso — e os princípios do seu funcionamento, definidos na interação com um projeto político de fortalecimento da agricultura familiar.

Os mecanismos que garantem o equilíbrio de um sistema crédito — como o controle do risco, o aumento da captação de recursos próprios, a redução dos custos operacionais, a definição de critérios para a seleção de projetos viáveis e a baixa inadimplência — têm como base de sustentação, no caso do Sistema Cresol, particularmente a história de organização dos agricultores do Sul do país, mobilizados para ampliar sua capacidade de resposta frente às adversidades para sua permanência, e a valorização da organização das comunidades em que atuam as cooperativas. Sem esse histórico e sem essa organização comunitária sustentando os mecanismos mencionados, o conteúdo desses não teria a mesma “eficiência” no que diz respeito à sustentabilidade das cooperativas e à ampliação de sua atuação.

Com frequência, o que se faz no Sistema Cresol não é “amarrar” o tomador do crédito ao reembolso do crédito exclusivamente, mas garantir que esse tomador esteja incluído em uma rede de vínculos comunitários. São múltiplos esses vínculos, estabelecidos na convivência entre agricultores que são vizinhos; entre os dirigentes da cooperativa e os agricultores que tomam crédito; entre os agricultores e os dirigentes de suas entidades representativas, e entre essas entidades e os assessores das organizações não-governamentais, constituindo redes de proximidade social entre diferentes atores que atuam no meio rural.

Nesse sentido, o processo decisório no Sistema Cresol, e os instrumentos de controle social que integram esse processo, alimenta o surgimento de inovações instrumentais e institucionais nas cooperativas do Sistema, por duas razões: porque são espaços de autocrítica e de aprendizagem organizacional, já que neles se dá um processo de aprendizagem coletiva com o

objetivo de manter a identidade institucional do Cresol, e porque favorecem a assimilação dos elementos do contexto sócio-político em que se inserem as cooperativas aos requerimentos da racionalidade econômica de um empreendimento cooperativo (aqui conta o fato de as cooperativas serem estruturas flexíveis, que mantêm relativa autonomia financeira e administrativa; essa característica é tratada adiante). Os elementos do arranjo institucional que sustenta a atuação do Cresol permitem que a coesão social existente entre os atores que o compõem seja valorizada no seu interior. Há, então, uma acomodação pelos instrumentos de gestão e controle social da complexidade do tecido social na base das cooperativas. O resultado é a institucionalização no Cresol da coesão social existente entre os atores que participam diretamente do Sistema, e participaram da constituição e consolidação das organizações que apóiam o Sistema (agricultores familiares, lideranças comunitárias e organizações de representação social e política e de assessoria que atuam junto dos agricultores, ou seja, que têm a mesma base social), construída historicamente, e cotidianamente, com base nas várias experiências comunitárias, associativas, políticas e religiosas da agricultura familiar no Sul do Brasil e na socialização de estilos de vida comuns a todos. O arranjo institucional do Cresol adquire substrato a partir dos elementos que caracterizam a dinâmica sócio-cultural e econômica em que se insere, pois esses elementos, à medida que assimilados ao seu arranjo, passam a fazer parte da sua própria sustentabilidade.

A coesão social existente entre os atores que participam do Sistema se manterá, em diferentes medidas, ainda que os elementos do contexto social em que são constituídas as novas cooperativas não favoreçam, ou não tenham favorecido, o mesmo grau de coesão ideológica que aproximou os primeiros associados e serviu de argamassa à constituição das cooperativas pioneiras do Cresol. Contam, por isso, para manter o elo aglutinador do Sistema Cresol, os elementos do seu arranjo institucional e as inovações a ele incorporadas. O sentimento de coesão vem da concepção generalizada entre os atores internos ao Sistema de que esse é diferente de outras instituições financeiras e tem demandas diferenciadas no âmbito das políticas públicas, assim como outras organizações cooperativas oriundas dos movimentos sociais (por isso, essas cooperativas têm procurado construir uma representação nacional). Tal concepção, associada à institucionalização da coesão social existente nas comunidades atendidas pelo Cresol, estabeleceu a já mencionada identidade institucional do Sistema Cresol: a partir dela ocorre o acúmulo de competências no interior da organização para ampliar o atendimento das demandas financeiras

dos agricultores associados e resultam os ganhos individuais desse público. A concepção de que o Cresol é “diferente” não dependerá, então, só da sua proximidade com as entidades de representação política, porém do fato de que garante aos agricultores o acesso a um produto, o crédito oficial que lhe é um direito assegurado: por isso, como observou um dos entrevistados, “*o Sistema Cresol ampliou o atendimento para um público que não está próximo dos movimentos sociais [...]*”. E é, por essa razão, que os associados afirmam que “*a Cresol é melhor para o colono*”.

Trata-se, por isso, de um círculo virtuoso, pois, se a maior capacidade de inovar e, como resultado, de ampliar o acesso de agricultores ao sistema financeiro, depende dos elementos do arranjo institucional que o Sistema Cresol constituiu a partir de sua história e das organizações que o apóiam, **esse arranjo, e a identidade institucional que resulta dele — no sentido da coesão social e de sua institucionalização —, tende a ser substanciado igualmente pelas inovações estabelecidas no processo de aprendizagem que envolve a organização financeira e os agricultores que utilizam seus serviços e produtos.** As características essenciais da identidade institucional do Sistema Cresol são, então, permanentemente reforçadas e renovadas no processo de inovação.

A flexibilidade que as cooperativas de crédito têm para se adequarem de forma horizontal à realidade das comunidades em que atuam é outro elemento importante na análise do arranjo institucional do Cresol. Essa flexibilidade possibilita um maior potencial às cooperativas para contribuir efetivamente com o projeto de desenvolvimento comunitário. Como foi dito, as cooperativas têm autonomia para incorporar a complexidade do entorno político, econômico e social a sua estrutura, de modo a tornar esses elementos parte da sua própria sustentabilidade. Há uma multiplicidade de demandas financeiras que essa complexidade coloca para a cooperativa e de maneiras como cada uma delas lida com essas demandas. É assim que as cooperativas vão se inserindo de forma inovadora na vida social das comunidades em que atuam. De um lado, a atuação das cooperativas, ao criar uma estrutura de incentivos para a concessão de linhas de crédito que utilizam os laços comunitários e de confiança construídos pelos agricultores (como os créditos concedidos para os grupos comunitários), pode estimular o resgate/revigoração desses laços. De outro lado, os dirigentes das cooperativas, à medida que são estimulados a se inserirem mais intensamente nas comunidades pela autonomia advinda do desenho em rede do Cresol, acabam por animar uma reflexão entre os agricultores sobre a aplicação do crédito para

extrapolar a dimensão da unidade produtiva e inserir o projeto individual na dinâmica comunitária. Desempenhando esse papel, tendem a valorizar os atributos locais do desenvolvimento comunitário. É comum, também, que as decisões sobre a concessão do crédito nas cooperativas do Cresol dependam, com frequência, da participação dos agricultores em reuniões nas comunidades.

Na conformação dos vínculos de proximidade entre agricultores e cooperativas, importa, em igual medida, as cooperativas serem dirigidas por agricultores eleitos por agricultores. Mesmo a gerência do dia-a-dia das cooperativas, geralmente uma função considerada essencialmente técnica, e não política, é realizada por agricultores. Os elementos do arranjo institucional favorecem a utilização da experiência de dirigentes e agentes como agricultor e liderança comunitária: assim, para efetivar a avaliação e o monitoramento do crédito, inerentes à racionalidade típica de uma relação de crédito, conta, especialmente, o conhecimento social dos que decidem a alocação dos recursos. É essa mesma trajetória, por seu turno, bem como o prestígio social e político adquirido como dirigentes do Sistema, que intensifica sua fidelidade aos preceitos e objetivos do funcionamento do Cresol.

De forma sintética, então, pode-se afirmar que a capacidade de inovar do Sistema Cresol para ampliar o acesso dos agricultores familiares ao sistema financeiro — agregando novos elementos ao seu arranjo institucional, ou avigorando outros, e realimentando essa capacidade — é função dos seguintes fatores:

i) dos elementos essenciais da constituição do Sistema Cresol, demarcados pela intensidade da prática associativa dos agricultores familiares no Sul do Brasil, pelo amadurecimento dos movimentos e organizações ligados essencialmente ao fortalecimento da agricultura familiar e pelos vínculos orgânicos do Sistema Cresol com esses movimento e organizações. Significa afirmar que o contexto em que foram constituídas as cooperativas do Sistema Cresol exerce importante papel na definição das suas características essenciais e no êxito que alcançaram;

ii) da assimilação pelos instrumentos de gestão e controle social da complexidade do tecido social na base das cooperativas, a partir, especialmente, da autonomia administrativa e financeira que as cooperativas mantêm e da possibilidade, considerando a organização em rede do Sistema, de divulgar e discutir as diversas experiências em andamento nas unidades que

compõem o Cresol. As diferentes experiências das cooperativas singulares, por exemplo, servem ao planejamento do Sistema como um todo;

iii) do revigoramento pelo Cresol de componentes tradicionais do formato cooperativista (da governança cooperativa), a partir da experiência e atuação dos atores que formam o Cresol no decorrer do seu processo de constituição e consolidação, com repercussões, em particular, sobre os instrumentos de controle e gestão;

iv) das formas ampliadas de controle social — exercido exclusivamente por agricultores, inclusive no que se refere à aplicação dos parâmetros operacionais e financeiros —, especialmente a atuação dos agentes comunitários de desenvolvimento e crédito para consolidar os vínculos entre cooperativas e comunidades rurais;

v) dos instrumentos de gestão contábil-financeira, que, somados às formas do controle social, ampliam o processo de aprendizagem acerca da organização cooperativa e financeira por parte dos atores vinculados diretamente (seja como dirigentes ou como associados) e os níveis de sustentabilidade operacional e institucional dessa organização, à medida que os atores se apropriam dos instrumentos e a aprendizagem evolui. Os instrumentos de gestão contábil-financeira favorecem a agilização e a simplificação do fluxo de informações e a ampliação da participação dos dirigentes, técnicos e agentes comunitários nos processos de decisão e controle interno nas diferentes instâncias do Sistema Cresol. Esses instrumentos também permitem a atores externos ao Sistema Cresol, como os bancos parceiros ou as autoridades monetárias, acompanharem a evolução e as condições da expansão do Cresol;

vi) da valorização e intensificação da interação e da política de parcerias para ampliar a participação de atores externos nas decisões do Cresol, basicamente organizações de representação social e sindical da agricultura familiar, porém também instituições como o Banco do Brasil e o BNDES. Ao estabelecer relações de parceria, o Cresol vem possibilitando a determinados atores um relacionamento mais estreito com os agricultores familiares, ou pelo menos com parcela deles que não tinha acesso aos bancos e às cooperativas de produção; esses atores, sem a intermediação do Sistema, não teriam a mesma capilaridade para alcançar esse público,

vii) e do processo de aprendizagem acerca da organização cooperativa e financeira por parte dos agentes que compõem o Cresol, que é favorecido pelos fatores expostos acima.

São esses os elementos que fazem com que as cooperativas de crédito do Sistema Cresol representem importantes soluções institucionais para antigos problemas resultantes da relação estabelecida entre instituições financeiras convencionais e agricultores familiares. As cooperativas do Cresol representam importantes avanços na consolidação de experiências com intensos laços com o espaço local e com os agentes que nele atuam. Não se deve abrir mão do local como um espaço de intervenção, mas é necessário transcendê-lo. Como? O Sistema Cresol tem buscado responder a essa questão: ao desmembrar as cooperativas que atingem determinado patamar de associados e mantê-las integradas em rede, de modo a ampliar a inserção dessas em âmbitos sócio-políticos mais amplos, aprofunda sua estratégia de ser uma estrutura local.

Para concluir, se as inovações do Sistema Cresol têm uma relação direta com os fatores que mobilizou para adaptar produtos e serviços financeiros — fatores não-econômicos, inclusive —, deve-se indagar se o arranjo institucional do Cresol é generalizável. Como a tese demonstra uma relação direta entre inovações e ampliação do acesso dos mais pobres ao sistema financeiro, e como as inovações dependem, entre outros fatores, das interações sociais em um dado ambiente institucional e do conhecimento tácito acumulado, é possível avaliar que os atributos da inovação do Sistema Cresol, e por consequência os elementos que conformam sua eficiência, não são facilmente transferíveis para outros contextos sociais.

O fato de já existir uma forte organização política e de base comunitária anterior ao Cresol, organização essa que vai além dos laços primários, confere especificidades ao arranjo institucional do Sistema que se vinculam a própria especificidade histórico-cultural e socioeconômica do ambiente em que foi constituído. Como generalizar, então, a experiência do Sistema Cresol? Quais os fatores da inovação, que atribuídas a um arranjo específico, são generalizáveis? São reproduzíveis por outros atores e em outros contextos sociais? É possível fazer com que o sistema bancário absorva alguns dos importantes elementos que sustentam a atuação do Cresol? Tais perguntas não foram plenamente respondidas pela tese, na medida em que não foram o foco principal da análise, mas delimitam objetivos de futuras pesquisas.

Pode-se afirmar, no entanto, que a replicabilidade do Sistema Cresol não está restrita tão somente às condições históricas e organizativas diferenciadas que se encontram na sua origem. Essas condições não são um impedimento para a constituição de sistemas similares, mesmo porque outros sistemas de cooperativas de crédito, ligados às entidades de representação da agricultura familiar, já funcionam em outras partes do país e apresentam resultados significativos,

como a ASCOOB, no Semi-árido baiano. É possível, a partir da análise do Sistema Cresol, destacar, entre suas especificidades, alguns elementos que não podem ser ignorados na constituição de experiências similares. Destacam-se a experiência acumulada do Cresol na gestão financeira das cooperativas, com base em um público com frequência à margem dos bancos e das políticas públicas, e na gestão do Pronaf (inclusive o formato da relação com o Banco do Brasil para o repasse de recursos desse programa) e o arranjo institucional flexível que estabeleceu, que garante autonomia às cooperativas para se adaptarem às realidades locais sem dificuldade. O arranjo institucional do Sistema tem instrumentos que incentivam a organização comunitária, como os agentes comunitários, que, somados à importância e à capacidade de mobilização das forças sociais locais que se atribui ao crédito, permitem que alcance resultados expressivos.

A partir das competências que o Sistema Cresol alcançou ou criou, a política pública pode ter maior alcance, mesmo em locais onde os atores sociais não estão previamente organizados. O processo de constituição das organizações financeiras apenas será mais lento e demandará instrumentos diferenciados para animar os agricultores a se envolverem com o funcionamento da organização.

Considere-se, por fim, que o Sistema Cresol, a partir de sua experiência de agente financeiro da agricultura familiar, tem se gabaritado a participar ativamente do processo de negociação da política de crédito rural para esses agricultores. A contribuição do Sistema Cresol para a formulação de políticas públicas para a agricultura familiar, especialmente a do crédito rural, pode ampliar o alcance e o público beneficiado por essa política, conforme sua experiência na concessão de financiamentos aos agricultores é assimilada pelo marco de regulação mais geral. As políticas públicas, por sua vez, podem impulsionar a replicabilidade de um arranjo institucional como o Cresol, servindo de correia de transmissão para outras realidades sociais, diferentes da do Sul do país, das inovações institucionais que experiências como o Cresol representam. O próprio Cresol conseguiu ampliar sua atuação com base no repasse dos recursos do Pronaf a um público cada vez maior, a cada Plano de Safra divulgado pelo governo federal.

Não necessariamente será reproduzível o modelo Cresol, baseado em cooperativas de crédito organizadas em rede e constituídas com intenso apoio de uma diversidade de organizações sociais, e sim um arranjo institucional que possa reunir parcela das suas principais características, como os instrumentos que utilizam a proximidade social entre os agricultores e que permitem a identificação e a incorporação das demandas das comunidades rurais às decisões

sobre a alocação dos recursos — não é demais reafirmar que a própria eficiência do Cresol deve-se, em parte, à flexibilidade do seu arranjo. De toda maneira, não se pode perder de vista que as cooperativas de crédito no Brasil ganharam importância no âmbito das microfinanças, especialmente nos anos 1990, por possuírem um estatuto legal mais apropriado ao objetivo de se ampliar o acesso a serviços financeiros, e não apenas ao microcrédito, e isso se reflete em um ambiente institucional mais favorável ao seu funcionamento. E o Sistema Cresol, mais particularmente, ainda que se considere as especificidades do seu arranjo, tem sido uma referência importante para a construção do cooperativismo de crédito no Brasil, pois conseguiu ampliar suas bases sociais e as bases sociais da política de crédito da agricultura familiar, na medida em que se ramificou pela região Sul.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A AGRICULTURA familiar e o novo cooperativismo: a constituição de redes de cooperativas populares (pontos para subsidiar os encontros regionais e o encontro nacional). *In*: ENCONTRO MACRORREGIONAL SUL DAS COOPERATIVAS DE ECONOMIA FAMILIAR E SOLIDÁRIA, jun. 2004, Chapecó. Brasília: Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, 2004.

A ESTRATÉGIA da CUT no setor rural. Disponível em: <http://www.cut.org.br/7concut_6.htm>. Acesso em: 16 fev. 2003.

ABRAMOVAY, Ricardo (org.). **Laços financeiros na luta contra a pobreza**. São Paulo: Annablume; FAPESP; ADS/CUT; SEBRAE, 2004a. 246p.

_____. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social** – Revista de sociologia da USP, São Paulo, Departamento de Sociologia FFLCH/USP, v. 16, n. 02, nov. 2004b. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2004/Formas%20de%20organiza%20E3o%20dos%20mercados.pdf>. Acesso: 28 dez. 2004.

_____. Finanças sociais. **Foco Economia e Negócios**, v. 1, n. 13, São Paulo, p. 28-29, 30 nov. 2004c. Disponível na Internet: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_jornal/2004/Finanças_Sociais_Foco_Economia.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2004.

_____. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no Semi-árido brasileiro. *In*: ABRAMOVAY, Ricardo. *In: O Futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003a. p. 101-123.

_____. **Agricultura familiar y desarrollo territorial**. Disponível em: <http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_cientificos/2002/Agricultura%20familiar%20y%20desarrollo%20territorial.pdf>. Acesso em: 24 set. 2003b.

_____. Microcrédito e desenvolvimento territorial. **Cadernos da Oficina Social**, Rio de Janeiro, Oficina Social, Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, n.11, p. 121-142, 2002. Disponível em: <<http://www.coepbrasil.org.br/oficinasocial/cadernos3.asp>>. Acesso em: 07 jan. 2005.

_____. Inovações financeiras para uma economia solidária. **Gazeta Mercantil**, Brasília, 31 ago. 2000a. p. A-3.

_____. **Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo**. Brasília, DF: IPEA, 2000b. Texto para discussão n.702.

_____; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar – Pronaf. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Texto para discussão n.641.

_____. **Transformações da vida camponesa**: o sudoeste paranaense. 1981. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação do Departamento de Ciências Sociais, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

ABREU, Lucimar Santiago de. Uma análise crítica sobre a definição e classificação do público do Pronaf. *In*: CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José (ed.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. p. 151-1175.

ALBARRÁN, Armando Sánchez. Las cajas de ahorro popular como formas alternativas de crédito. **Cuadernos Agrarios**, [Tlapan, DF], v. 7, n. 15, p. 129-43, 1997.

ANDERSON, Julie. Does regulation improve small farmers' access to Brazilian rural credit?. **Journal of development economics**. North-Holland: n. 33, p. 67-87, 1990.

ARAÚJO, Silvia Maria Pereira de. **Eles: a cooperativa**; um estudo sobre a ideologia da participação. Curitiba: Projeto, 1982.

A REAL missão do Sistema Cresol. Disponível em <<http://www.cresol.com.br>>. Acesso em: mar. 2002.

ARROW, Kenneth J. **The limits of organization**. New York: Norton & Company, 1974.

AZEVEDO, Paulo Furquim de. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. **Revista Agricultura São Paulo**, v. 1, n. 47, p. 33-52, 2000.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Nota técnica**: Democratização do crédito no Brasil – principais desafios – atuação do Banco Central. Disponível em <<http://www.bc.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2003.

_____. **Manual do Crédito Rural** — MCR 10. Brasília: BC, 2003.

_____. **Anuário Estatístico do Crédito Rural**. Brasília: BC, vários anos.

_____. **Resolução nº 2.310 de 29.08.1995**. Brasília: BC, 1995.

_____. **Resolução nº 2.191 de 24.08.1995**. Brasília: BC, 1995.

_____. **Resolução nº 2.629 de 10.08.1999**. Brasília: BC, 1999.

_____. **Resolução nº 2.771 de 30.08.2000**. Brasília: BC, 2000.

BAQUERO, Fernando Soto. Microfinanzas y transferências como incentivos para facilitar el desarrollo de los mercados financieros rurales. *In*: SEMINÁRIO POLÍTICAS DE SEGURIDADE ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN EN AMÉRICA LATINA, out. 2003, Campinas. Campinas: UNICAMP, FAO, AEI, FODEPAL, 2003.

BARDHAN, Pranab. Alternative approaches to the theory of institutions in economic development. *In*: BARDHAN, Pranab (ed.). **The economic theory of agrarian institutions**. Oxford: Clarendon Press, [s.d.]. p. 03-17.

BARONE, Francisco Marcelo; LIMA, Paulo Fernando; DANTAS, Valdi; REZENDE, Valéria. **Introdução ao microcrédito**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002. 65p.

BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz Fernando. **Mudanças no financiamento da produção agrícola brasileira**. Disponível em <<http://www.fao.org/regional/LAmerica/prior/desrural>>. Acesso em: 09 abr. 2002.

_____. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. *In*: CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José (edit.). **O novo rural brasileiro**: políticas públicas. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. p. 93-115.

BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Dinheiro e as transfigurações da riqueza. *In*: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (org.). **Poder e dinheiro**. Uma economia política da globalização. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1997. p.151-193.

BENETTI, Maria Domingues. **Sistema de crédito rural e o financiamento da agricultura na década de 90**. Brasília: IPEA, 1994. Série Estudos de política agrícola. Relatório de pesquisa n. 21.

BIANCHINI, Valter. Estratégias para o desenvolvimento rural. *In*: NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DE DESENVOLVIMENTO. **José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001. p. 71-108.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a caixa preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, espaço e meio ambiente, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

_____.; ABRAMOVAY, Ricardo. Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol. *In*: SEMINÁRIO BRASILEIRO DE NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL, II, mar. 2001, Campinas. **Anais...** Campinas: IE/UNICAMP, 2001. 1 CD-ROM.

_____. **Cooperativas de crédito solidário** – constituição e funcionamento. 2ª ed. – Revisada. Brasília: CNDRS : NEAD/MDA ; São Paulo: ADS, 2001. Estudos NEAD n. 04.

_____. Sistema Cresol de cooperativas de crédito rural: uma experiência de interação solidária entre os agricultores familiares. *In*: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de. **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000. (Coleção Economia). p. 193-218.

BOFF, Leonardo. **Novas fronteiras da Igreja**: o futuro de um povo a caminho. Campinas: Verus Editora, 2004.

BRANCH, Brian; WESTLEY, Glenn D. **Diñero seguro**: desarrollo de cooperativas de ahorro y crédito eficaces em América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo; Consejo Mundial de cooperativas de ahorro y crédito, 2000. 310p.

BRANDENBURG, Alfio. Colonos: subserviência e autonomia. *In*: FERREIRA, Angela Duarte Damasceno; BRANDENBURG, Alfio. **Para pensar**: outra agricultura. Curitiba: Ed. da UFPR, 1998. p. 71-102.

_____. **Agricultura familiar**: ONGs e desenvolvimento sustentável. Curitiba: Ed. da UFPR, 1999. 326p.

BRASIL. Ministério da agricultura e do abastecimento. **Pronaf**: construindo as instituições do desenvolvimento rural. Brasília: MA / SDR / PRONAF, 1998.

BRUSKY, Bonnie; FORTUNA, João Paulo. **Entendendo a demanda para as microfinanças no Brasil**: um estudo qualitativo em duas cidades. Disponível na Internet: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/microfin/01livreto.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2003.

BUAINAIN, Antônio Márcio. Falhas de mercado, acesso a crédito e exclusão social. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 05 ago. 2003. p. B-2.

_____.; ROMEIRO, Ademar Ribeiro; GUANZIROLI, Carlos. Agricultura familiar e o novo mundo rural. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XL, jul. 2002, Passo Fundo. **Anais ...** Brasília: SOBER, 2002. 1 CD-ROM

_____. **Trajatória recente da política agrícola brasileira**: da intervenção planejada à intervenção caótica. 1999. Tese (doutorado) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

_____. SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. PROCERA: impactos produtivos e capacidade de pagamento. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXVII, 1999, Foz de Iguaçu. **Anais ...** Brasília: SOBER, 1999. 1 CD-ROM

_____; RELLO, Fernando (org.). **Macroeconomia y políticas agrícolas: una guía metodológica**. Roma: FAO, 1995. Servicio de Apoyo para Políticas Agrarias, Dirección de Asistencia para las Políticas, FAO, Materiales de capacitación para la planificación agrícola 39.

_____; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. A trajetória recente da agricultura: da recessão à recuperação. *In*: CARNEIRO, Ricardo (org.). **A política econômica da Nova República**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. p. 63-98.

BÚRIGO, Fábio Luiz. Desafios e potencialidades das instituições financeiras locais. *In*: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE MICROCRÉDITO, jul. 2003, Blumenau. Disponível na Internet: <<http://www.nesfi.ufsc.br/finlocais.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2004.

_____. **Cooperativa de crédito rural: agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte?** 1999. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em agrossistemas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

_____. Cooperativas de crédito rural – uma opção para democratizar o financiamento rural. *In*: SEMINÁRIO A AGRICULTURA FAMILIAR COMO BASE DO DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL, 1997, Jaguariúna (promovido por MAA/EMBRAPA/FIDA-CIARA).

CALLON, Michel. **The laws of the markets**. Oxford; Malden: Blackwell Publishers, 1998.

CAMARANO, Ana Amélia; BELTRÃO, Kaizô Iwakami. **Distribuição espacial da população brasileira: mudanças na segunda metade deste século**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Texto para discussão n.766.

CARDOSO, João Luiz Cardoso. Política de crédito rural: retrospectiva e tendências de um novo padrão de financiamento. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXV, 1997, Natal. **Resumo dos Anais ...** Brasília: SOBER, 1997. p. 186-197.

CARNEIRO, Maria José. Política de desenvolvimento e o “novo rural”. *In*: CAMPANHOLA, Clayton; GRAZIANO DA SILVA, José (ed.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, 2000. p. 117-149.

_____. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do Pronaf. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, n. 08, p. 70-82, abr. 1997.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. **A globalização financeira: origem, dinâmica e perspectivas**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1999. Texto para discussão n.90.

CARTA de princípios da Frente Sul da agricultura familiar. **Boletim do DESER Conjuntura agrícola**, Curitiba, DESER, n. 109, p.04-11, mar. 2000.

CARVALHO, Carlos Eduardo; ABRAMOVAY, Ricardo. O difícil e custoso acesso ao sistema financeiro. *In* : SANTOS, Carlos Alberto dos (org.). **Sistema Financeiro e as micro e pequenas empresas – Diagnósticos e perspectivas**. Brasília: SEBRAE, 2004. p. 17-45.

CARVALHO, Yara Maria Chagas de; KUHN, Vera Lúcia. Agricultura familiar no estado de São Paulo: política e condições econômicas. **Informações Econômicas**, São Paulo, IEA, v.29, n.08, p. 15-51, ago. 1999.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. O foco em arranjos produtivos e inovativos locais de micro e pequenas empresas. *In*: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lúcia (org.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

_____; SZAPIRO, Marina. Uma caracterização de arranjos produtivos locais de micro e pequenas empresas. *In*: LASTRES, Helena Maria Martins; CASSIOLATO, José Eduardo; MACIEL, Maria Lúcia (org.). **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará Editora, 2003.

CAZELLA, Ademir Antônio. Cooperativismo de crédito rural: lições de uma experiência. *In*: MONTOYA, Marco Antônio (org.). **Aspectos regionais do crédito rural**: governo, cooperativas e informalidade. Passo Fundo: UPF, 2002. p. 25-46.

_____; FRITZEN, Sérgio. Programa de promoção do cooperativismo de crédito rural entre as unidades familiares de produção agrícola. *In*: SEMINÁRIO DE CRÉDITO RURAL COOPERATIVO: perspectivas e desafios, 1996, Florianópolis. **Coletânea dos trabalhos...** Florianópolis: CEPAGRO, CCA/UFSC e SICREDI/SC, 1996.

_____; TURNES, Valério A. A política de financiamento rural e agricultura familiar. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXI, jul./ago. 1993, Curitiba. **Anais...** Brasília, D.F.: SOBER, v.1, 1993. p. 440-454.

CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL, UNIVERSIDAD LIBRE DE AMSTERDAM (CDR-ULA); ESCUELA AGRÍCOLA PANAMERICANO ZAMORANO (EAP-Zamorano). **Servicios financieros rurales y economía campesina sostenible**. Un estudio de caso en el departamento de Lempira, Honduras. Informe principal. San José, Costa Rica, nov. 2000. Disponível na Internet:

<<http://www.chorlavi.cl/financiamiento/php/frural/mostrar1.php3?tabla=doc>>. Acesso em: 07 jan. 2005.

CEPAGRO. **Dossiê cooperativismo de crédito**. Florianópolis, 1992.

CEPAL. **La economía neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local**. Bogotá, 1996. Proyecto regional CEPAL-GTZ – descentralización fiscal en América Latina.

CERRI, Cláudio. Algo mais que adeus. **Revista Globo Rural**, [S.l.], p. 53-59, jul. 2000.

COELHO, Franklin Dias. Finanças solidárias. *In*: CATTANI, Antonio David (org.). **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003. p.153-164

COMMISSION EUROPÉENNE. **Microfinance** – orientations méthodologiques. 2^a ed. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2000. 162p.

CONSTRUÇÃO / desconstrução de identidades. Disponível em <<http://www.assesoar.org.br>>. Acesso em: jun. 2004.

CORADINI, Odacir Luiz; ANTOINETTE, Fredericq. **Agricultura, cooperativas e multinacionais**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

CORDEIRO, Ângela; SCHMITT, Claudia Job; ARMANI, Domingos. **Organizações sociais rurais diante do ajuste**: o caso do Brasil — Relatório preliminar do estudo encomendado pela FAO (América Latina) sobre o impacto do ajuste estrutural dos anos 90 sobre a dinâmica das organizações sociais do campo no Brasil. [Santiago do Chile]: FAO, abr. 2003.

COSTA, Fernando Nogueira da. Crédito dirigido pela demanda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2004. p. A-3.

CRESOL BASER. **Boletim informativo do Cresol**. Francisco Beltrão, Cresol Baser, mai./nov. 2004.

_____. **Cartilha II Grupos e agentes comunitários de desenvolvimento e crédito** – o trabalho de 13 cooperativas contados por 89 agricultores. Francisco Beltrão: Cresol Baser, [2003?].

_____. **Cartilha Agentes comunitários de desenvolvimento e crédito**. Francisco Beltrão: Cresol Baser, [2001?].

_____. **Informativo Cresol**. Francisco Beltrão: Cresol Baser, jun. 2001.

_____. **Revista Cresol**. Francisco Beltrão: Cresol Baser, n. 1-4, 1997-.

CUT; CONTAG. Cooperativas de crédito. **Série Experiências**, São Paulo, n.9, out. 1999. Projeto CUT / CONTAG de Pesquisa e Formação Sindical.

_____. Desenvolvimento e sindicalismo. **Revista do Projeto CUT / CONTAG de Pesquisa e Formação Sindical**, São Paulo, p. 53-80, ago. 1998.

DELGADO, Nelson G.; LAVINAS, Lena; et al. **Livre-comércio, ajuste estrutural e agricultura**: o caso do Brasil. [S.l.: s.n.], [1992?].

DEPARTAMENTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS RURAIS (DESER). **Análise do Plano Safra para a agricultura familiar 2003/2004**. Curitiba: DESER, 2003. 26p. Disponível em: <<http://www.deser.org.br>>. Acesso em: 02 jul. 2003.

_____. Pobreza Rural, microfinanciamento e construção da cidadania. **Revista Contexto Rural**, Curitiba, p. 25-45, out. 2001.

_____. **Política agrícola** – novas regras do Pronaf. Curitiba: DESER, 1999. 07p.

_____. **Agricultura familiar e desenvolvimento local**: municipalização, diretrizes de desenvolvimento e propostas de política pública. Curitiba: DESER, 1997. 20p.

_____. **Crédito rural no Brasil e na Região Sul** – História e realidade. Curitiba: DESER, 1993. Documento I.

_____; FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA FAMILIAR DA REGIÃO SUL (FETRAF-SUL). **Agricultura familiar, desenvolvimento e o novo sindicalismo**. Disponível em: <<http://www.deser.org.br>>. Acesso em: 22 jul. 2003.

DOCUMENTO final de la conferencia electrónica Capital social campesino. Conferência mantida pelo Grupo de conferência eletrônica sobre “Capital social campesino”, organizado pela Oficina Regional da FAO, 15-29 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/foro/capital>>. Acesso em: ago. 2001.

DOLIGEZ, François; GENTIL, Dominique. Financiamiento de la agricultura – parte 332 del manual del agrónomo (documento de trabajo, versión n. 02). [S.l.]: IRAM, sep. 2000.

DURSTON, John. Construyendo capital social comunitario. **Revista de la Cepal**, n. 69, p. 103-18, dec. 1999.

ESPINO, José Ayala. **Instituciones para mejorar el desarrollo**. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2003. 448P.

_____. **Instituciones y economía**, una introducción al neoinstitucionalismo económico. México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2000.

FABBRI, Luiz Carlos. Microcrédito em movimento: forjando instrumentos em favor dos excluídos. **Carta de Conjuntura – Economia em perspectiva**, São Paulo, CORECON, n. 181, mar. 2001.

FAO; INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Brasília: FAO / INCRA, 1995. Resumo do relatório final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão.

FARDELLI, Claudio; LOPRESTI, Exequiel; ZALAZAR, Ricardo. El cooperativismo financiero argentino: potencialidades en el campo del microcrédito (informe de avance). In: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS, II, set. 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Comitê regional latino-americano da Aliança Cooperativa Internacional/Universidade de Buenos Aires, 2001. 1 CD-ROM

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido; AZEVEDO, Paulo Furquim de; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Ed. Singular, 1997.

- FAUTH, Elvin Maria. O desempenho da agricultura gaúcha e a política econômica nos anos oitenta. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, FEE, v.12, t.1, 1991.
- FERRARY, Michel. Confiance et accumulation de capital social dans la régulation des activités de crédit. **Revue française de sociologie**, v.XL, n.3, p. 559-86, 1999.
- FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando Gaiger; GARCIA, Ronaldo Coutinho. A agricultura familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas. *In*: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R (org.) **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. p.480-539
- FERREIRA, Carlos Kawall; FREITAS, Maria Cristina Penido de. **O mercado internacional de crédito e as inovações financeiras nos anos 70 e 80**. São Paulo: FUNDAP, 1990. (Estudos de economia do setor público, n. 1).
- FLEURY, Maria Teresa Leme. **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Global, 1983. Teses, n. 11.
- FONTES, Ângela M. Mesquita. **A expansão das microfinanças no Brasil**. Rio de Janeiro: IBAM / Fundação Ford, 2003. 204p.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **A economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. Coleção Sociedade e Solidariedade. 199p.
- FRANCO, Homero M. Surgem em SC os banqueiros-agricultores. **Agropecuária Catarinense**, Florianópolis, EMPASC, v.02, n.03, p.51-53, set. 1989.
- FREITAS, Maria Cristina Penido de; CINTRA, Marcos Antonio Macedo (org.). **Transformações institucionais dos sistemas financeiros: um estudo comparado**. São Paulo: FUNDAP; FAPESP, 1998.
- _____; PRATES, Daniela Magalhães. Abertura financeira na América Latina: as experiências da Argentina, Brasil e México. **Economia e Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, n. 11, p. 173-198, dez. 1998.
- _____. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia/UNICAMP, n. 08, p. 51-83, jun. 1997.
- FRENTE Sul discute critérios para expansão do cooperativismo de crédito. **Boletim do DESER Conjuntura agrícola**, Curitiba, DESER, n. 116, p.03-06, dez. 2000.
- FUNDAP. **Transformações institucionais do sistema financeiro brasileiro após o plano Real e o desafio do financiamento de longo prazo**. Relatório: diagnóstico e questões. São Paulo: FUNDAP, out. 1999. 178p.
- FÜRSTENAU, Vivian. **O crédito rural no Brasil e seus efeitos sobre a agricultura gaúcha: 1965-1984**. Porto Alegre: FEE, 1988.
- GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R. Financiamento da agricultura – experiências e propostas. *In*: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R (org.) **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. p. 95-155
- _____; VILLA VERDE, Carlos Monteiro. **Prioridades e orientação dos gastos públicos em agricultura no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995a. Texto para discussão n.365.
- _____; _____. **Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural**. Rio de Janeiro: IPEA, 1995b. Texto para discussão n.392.

GATTI, Elcio Umberto; VILLA VERDE, Carlos Monteiro. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. **Agricultura em São Paulo**, São Paulo, IEA, v.37, t.1, 1990.

GENTIL, Dominique. Las vicisitudes del modelo Grameen Bank. **Cuadernos Agrarios**, [Tlapan, DF], v.7, n.15, p. 144-160, 1997.

_____.; FOURNIER, Yves; DOLIGEZ, François. **Pueden los campesinos ser banqueros?** [S.l.]: IRAM, [s.d.].

GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve; VECHINA, Daniele. **A situação das microfinanças no Brasil**. Disponível na Internet: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: mai. 2000. Texto apresentado no Seminário Internacional BNDES Microfinanças, 2000, Rio de Janeiro.

GONZÁLEZ, José Luís; BRANDÃO, Carlos Rodrigues; IRARRÁZAVAL, Diego. **Catolicismo popular: história, cultura, teologia: tomo III**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1993. Série VII Desafios da religião do povo. p. 58-79.

GONZÁLEZ-VEGA, Claudio. Servicios financieros rurales: experiencias del pasado, enfoque del presente. **Economics and sociology Occasional Paper**, n. 2530, Columbus, The Ohio State University, p. 1-19, nov. 1998. Disponível em: <<http://www-agecon.ag.ohio-state.edu/Programs/RuralFinance/PDF%20Docs/Publications/ESO%20Papers/eso2530.pdf>>. Acesso em: 07 jan. 2005.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 3, n. 91, p. 481-510, 1985.

GRAZIANO DA SILVA, José. Quem precisa de uma estratégia de desenvolvimento? *In*: NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DE DESENVOLVIMENTO. **José Graziano, Jean Marc e Bianchini debatem O Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário / Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável / Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2001. p. 5-52.

_____. **A nova dinâmica da agricultura brasileira**. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 1996. 217p.

_____. Resistir, resistir, resistir. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXIII, ago. 1995, Curitiba. **Anais...** Brasília: SOBER, 1995.

_____. A gestão das políticas agrícolas numa agricultura moderna. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXVI, ago. 1988, Fortaleza. **Anais ...** Brasília: SOBER, 1988a.

_____. As políticas da crise: a trajetória da agricultura brasileira de 1981 a 1987. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL LA AGRICULTURA LATINO-AMERICANA: crisis, transformaciones y perspectivas, set. 1988b, Chile.

_____. A pequena produção agrícola. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, V, 1984, Santa Maria.

_____. **Emprego e relações de trabalho na agricultura paulista – 1960-1975**. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1982. Texto para discussão do IFCH n. 15.

GRZYBOWSKI, Cândido. A comissão pastoral da terra e os colonos do sul do Brasil. *In*: PAIVA, Vanilda (org). **Igreja e questão agrária**. [S.l.]: Edições Loyola, [s.d.]. p. 248-273.

GUANZIROLI, Carlos Enrique; CARDIM, Silvia Elizabeth de C. S. (coord.). **Novo retrato da agricultura familiar – o Brasil redescoberto**. Brasília: FAO/INCRA, 2000.

GUERRA, Pablo A. **Socioeconomia de la solidaridad – uma teoria para dar cuenta de las experiencias sociales y económicas alternativas**. Montevideo: Editorial Nordan–Comunidad, 2002. 238p.

- GUERRERO, Javier Alvarado. **As microfinanças e o crédito rural**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: mai. 2000. Versão preliminar para apresentação no Seminário Internacional BNDES Microfinanças, 2000, Rio de Janeiro.
- GUIMARÃES, Ivan Gonçalves Ribeiro; MAGALHÃES, Mário. A experiência do microcrédito no Distrito Federal. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v.11, n.04, p. 33-40, out./dez. 1997.
- GULLI, Hege. **Microfinanza y pobreza: son validas las ideas preconcebidas?** Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. 111p.
- GUTTMANN, Robert. A transformação do capital financeiro. **Economia e sociedade**, Campinas, Instituto de Economia/Unicamp, n. 07, p. 51-83, dez. 1996.
- HALL, Arni Deonildo. **Sistema Cresol de cooperativas de crédito rural com interação solidária: um instrumento de desenvolvimento social**. 2002. Tese (doutorado) — Programa de doctorado Derechos humanos y desarrollo, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 2002.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193-223, 2003.
- HELFAND, Steven; REZENDE, Gervásio Castro de. A agricultura brasileira no anos 90: o impacto das reformas de políticas. In: GASQUES, José Garcia; CONCEIÇÃO, Júnia Cristina P. R (org.) **Transformações da agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2001. p. 247-301.
- HISTÓRIA da Assesoar. Disponível em <<http://www.assesoar.org.br>>. Acesso em: mar. 2003.
- HIRATUKA, Célio. Estruturas de coordenação e relações interfirmas: uma interpretação a partir da teoria dos custos de transação e da teoria neoschumpeteriana. **Economia e empresa**, v.4, n.1, p. 17-32, jan./mar. 1997.
- HOFF, Karla; STIGLITZ, Joseph E. Imperfect information and rural credit markets: puzzles and policy perspectives. In: HOFF, Karla; BRAVERMAN, Avishay; STIGLITZ, Joseph E. (ed.) **The economics of rural organization – theory, practice and policy**. New York: Oxford University Press, 1993. p. 33-52.
- _____; BRAVERMAN, Avishay; STIGLITZ, Joseph E. Introduction. In: HOFF, Karla; BRAVERMAN, Avishay; STIGLITZ, Joseph E. (ed.) **The economics of rural organization – theory, practice and policy**. New York: Oxford University Press, 1993. p. 01-29.
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers. **Advancing the socio-economic paradigm with institutional analysis**. Disponível na Internet em: <<http://ser.oupjournals.org/>>. Acesso em: 09 nov. 2004.
- HULME, David; MOSLEY, Paul. **Finance against poverty**. London; New York: Routledge, 1996. v.1.
- IBGE. **Censo demográfico 2000**. Disponível na Internet. <<http://www.sidra.ibge.gov.br>> Acesso em: ago. 2003.
- _____. **Censo agropecuário 1995/96**. Disponível na Internet: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>> Acesso em: mai. 2000.
- _____. **Anuário estatístico do Brasil**. Rio de Janeiro: FIBGE, vários anos.
- ICAZA, Ana Mercedes Sarria. Economia solidaria, prácticas cooperativas y desarrollo local en sur de Brasil. In: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS, II, set. 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Comitê regional latino-americano da Aliança cooperativa internacional/Universidade de Buenos Aires, 2001. 1 CD-ROM
- INCREMENTO da renda e políticas públicas – crédito popular. Disponível em: <<http://www.geracao.org.br>>. Acesso em: out. 2000.

INSTITUIÇÃO COMUNITÁRIA DE CRÉDITO (ICC). **Portosol – Instituição Comunitária de Crédito**: o grande desafio de financiar pequenos. Porto Alegre: ICC, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Perspectivas de expansão das microfinanças no Brasil**: marco legal, capitalização e tecnologia — Relatório Final. Rio de Janeiro, abr. 2001. 171p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS (IBASE). Geração de emprego e renda: Programa de geração de emprego e renda (Proger), Programa de geração de emprego e renda para a área rural (Proger rural) e Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf). **Revista Democracia Viva**, Edição especial, Rio de Janeiro, Ed. Segmento, IBASE, novembro 1999.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA (IICA); COOPERATIVA IGUAÇU DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS (COOPERIGUAÇU). **O impacto do crédito rural em unidades de produção familiar** – o caso da Cooperativa de crédito de Francisco Beltrão/PR. Francisco Beltrão: 2002. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/textos_e_estudos/cooperiguacu.htm>. Acesso em: mar. 2003.

IPEA; NESUR/IE/UNICAMP; IBGE. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, v.1, 1999a. p.243-286.

_____. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, v.2, 1999b.

JUNQUEIRA, Rodrigo Gravina Prates. Finanças solidárias e desenvolvimento local sustentável: o Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XL, jul. 2002, Passo Fundo. **Anais ...** Brasília: SOBER, 2002. 1 CD-ROM.

_____. **Finanças solidárias e agricultura familiar**: o Sistema Cresol de cooperativas de crédito rural. 2003. Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em Ciência Ambiental, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

KAGEYAMA, Angela. Pluriatividade e ruralidade: aspectos metodológicos. **Revista de Economia aplicada**, São Paulo, Departamento de Economia FEA/USP, FIPE, v.2, n.3, p. 515-51, jul./set. 1998.

_____; BUAINAIN, Antônio Márcio; et al. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. *In*: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro. **Agricultura e políticas públicas**. Brasília: IPEA, 1990.

LABIE, Marc. **Credits to small businesses and microenterprises**. Disponível em: <www.globenet.org/horizon-local/ada/51296bq.html>. Acesso em: jan. 2001.

LAMARCHE, Hughes (coord.). **A agricultura familiar**: comparação internacional. Campinas/SP: UNICAMP, 1993. v. 1.

LAPENU, Cécile; WAMPFLER, Betty. **Le microfinancement dans les pays en développement**. Evolution, théories et pratiques. Montpellier: CIRAD, 1997. 221p.

LATTUADA, Mario José; RENOLD, Juan Maurício. Aspectos teóricos y metodológicos en el análisis de la organización cooperativa agropecuaria. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA RURAL, VI, nov. 2002. **Anais ...** Porto Alegre: ALASRU/UFRGS, 2002. 1 CD-ROM.

_____. Morfologia institucional y discurso en el cooperativismo agropecuario. **Estudios Sociales**, v. 8, n. 15, p. 91-116, 2º semestre 1998.

LEDGERWOOD, Joanna. **Manual de las microfinanzas: una perspectiva institucional y financiera.** Washington, D.C.: Banco Mundial, 2000. Sustainable banking with the poor. 308p.

LEITE, Sérgio Pereira. **Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980-1996).** In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC, XXVIII, dez. 2000, Campinas. Disponível em: <www.anpec.org.br>. Acesso em: dez. 2000.

LOPES, Eliano Sérgio Azevedo. **Fundo de aval: alternativa de desenvolvimento local solidário no estado de Sergipe.** São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe, Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários, 2003. 76p.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Cooperativismo e reprodução camponesa. In: LOUREIRO, Maria Rita Garcia (org.). **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil.** São Paulo: Cortez, 1981. p. 133-155.

MAGALHÃES, Reginaldo Sales. A importância das instituições e das redes sociais no desempenho dos mercados financeiros. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XLI, jul. 2003, Juiz de Fora. **Anais ...** Brasília: SOBER, 2003. 1 CD-ROM.

MAINWARING, Scott. **A Igreja católica e a política no Brasil (1916-1985).** São Paulo: Editora Brasiliense S.A., 1989. 300p.

MARTINE, George; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Os impactos sociais da modernização agrícola.** São Paulo: Caetés, 1987. p. 19-27.

MATTEI, Lauro. A agricultura familiar e o movimento sindical dos trabalhadores rurais (MSTR): possíveis razões para a adesão às propostas do projeto FAO/INCRA. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXV, ago. 1997, Natal. **Anais ...** Brasília: SOBER, 1997. 1 CD-ROM.

MAYA DÍAZ, Milton. Las pequeñas cooperativas rurales: surge un nuevo actor económico. In: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS, II, set. 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Comitê regional latino-americano da Aliança cooperativa internacional/Universidade de Buenos Aires, 2001. 1 CD-ROM.

MEDEIROS, Leonilde Servolo. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v.11, n.2, p. 65-72, 1997.

MEYER, Richard L. **Iniciativas asiáticas para desenvolver mercados financeiros rurais: algumas idéias para o Brasil.** Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br>>. Acesso em: mai. 2000. Versão preliminar para apresentação no Seminário Internacional BNDES Microfinanças, 2000, Rio de Janeiro.

MICK, Jacques. **O Caráter Social do Crédito – Microcrédito, combate à pobreza e desenvolvimento alternativo – a experiência brasileira e o caso da Portosol (1996-2002).** 2003. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Florianópolis, 2003.

MICROCREDIT: effects on rural poverty and the environment. Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em: 20 de dez. 2000.

MINELLA, Ary César. **Banqueiros: organização e poder político no Brasil.** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: ANPOCS, 1988.

MOYANO-ESTRADA, Eduardo; HIDALGO DA SILVA, Osvaldo. Ideologias y estrategias de accion colectiva en el sindicalismo agrario. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXIX, ago. 1991, Campinas. **Anais ...** Brasília, DF: SOBER, 1991.

_____. La agricultura, entre el nuevo y el viejo corporatismo. *In*: PÉREZ-YRUELA, M.; GINER, Salvador (coord.). **El corporatismo na España**. Barcelona: Ariel, 1988.

MULTIPLICIDADE e diversidade da contribuição da agricultura familiar ao desenvolvimento local no Paraná. **Boletim do DESER Conjuntura agrícola**, Curitiba, DESER, n. 129, p.35-40, mai. 2003.

NASCIMENTO, Humberto Miranda do. **Conviver o sertão**: origem e evolução da capital social em Valente/BA. São Paulo: Annablume : Fapesp; Valente: APAEB, 2003. 126p.

NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara; FIORI, Anita. **Entendendo as microfinanças no contexto brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES/Programa de Desenvolvimento Institucional, 2002. Disponível na Internet: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/microfin/02livreto.pdf>>. Acesso em: 21 mar. 2005.

NITSCH, Manfred; SANTOS, Carlos A. **Da repressão financeira ao microcrédito**: notas sobre princípios e alternativas institucionais para a expansão da “fronteira financeira”. Disponível em: <<http://www.capitalsocial.cjb.net>>. Acesso em: 18 de dez. 2000.

NORTH, Douglas C.. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Segunda reimpressão. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

OLIVEIRA, Jader J. **A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira** — o período 1995/2001. 2003. Tese (doutorado) – Programa de pós-graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

O PROCESSO de gestação e desenvolvimento da Assesoar. Disponível em <<http://www.assesoar.org.br>>. Acesso em: jun. 2004.

OTERO, Maria; RHYNE, Elisabeth (ed.). **The new world of microenterprise finance**: building healthy financial institutions for the poor. Connecticut: Kumarian Press, 1994.

PALMEIRA, Moacir. A diversidade da luta no campo: luta camponesa e diferenciação do campesinato. *In*: PAIVA, Vanilda (org). **Igreja e questão agrária**. [S.l.]: Edições Loyola, [s.d.], p.43-51.

PANZUTTI, Ralph. Contribuição para teoria cooperativista. *In*: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS, II, set. 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Comitê regional latino-americano da Aliança cooperativa internacional/Universidade de Buenos Aires, 2001. 1 CD-ROM.

_____. **Estratégias de financiamento das cooperativas agrícolas no Estado de São Paulo**, caso da Cooperativa de agricultores da região de Orlândia. São Paulo: ICA, 1997. Série Estudo e Pesquisa 1/97. 236p.

PARENTE, Silvana. **O mercado financeiro e a população de baixa renda**. Brasília DF: CEPAL – Escritório do Brasil, mar. 2003. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/SeMicro/Trabalhos/02_4_Silvana.pdf>. Acesso em: nov. 2004.

PERACI, Adoniram Sanches. **Construindo novos caminhos** — Sistematização da Experiência de Nutrição Humana e Micro Financiamento Rural dos Agricultores e Agricultoras Familiares do Vale do Ribeira — Brasil. Curitiba: DESER, 2002. Disponível em: <<http://www.deser.org.br>>. Acesso em: 20 nov. 2003.

PINHEIRO, Diógenes. A agricultura familiar e suas organizações: o caso das associações de produtores. *In*: TEDESCO, João Carlos (org.). **Agricultura familiar**: realidades e perspectivas. Passo Fundo: UPF, 2001. 3ed. p. 337-365.

PINHEIRO, Marco Antônio Henriques. **Cooperativas de crédito** — História da evolução normativa no Brasil. Disponível em <<http://www.bc.gov.br>>. Acesso em: jun. 2004.

PINHO, Diva Benevides. **A empresa cooperativa**: análise social, financeira e contábil. São Paulo: Coopercultura, 1986. p. 9-17.

_____. **Tipologia cooperativista**. 18ª ed. São Paulo: CNPq, 1984. p. 31-57.

POMMIER, Denis. Nuevas lecciones de las experiencias para la construcción de instituciones financieras y de desarrollo viables. *In*: Conferencia electrónica Sistemas financieros para los pobres rurales, may./ago. 1997. Disponível em: <<http://www.fidamerica.cl/actividades/conferencias/debatesf/tesfp15.htm>>. Acesso em: 31 ago. 2001.

POSSAS, Mário Luís. Em direção a um paradigma microdinâmico: a abordagem neo-shumpeteriana. *In*: AMADEO, Edward J. **Ensaios sobre economia política moderna**: teoria e história do pensamento econômico. São Paulo: Marco Zero, 1989. p. 157-177.

PRESNO-AMODEO, Nora Beatriz. Competitividad versus gestión social? *In*: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS, II, set. 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Comitê regional latino-americano da Aliança cooperativa internacional/Universidade de Buenos Aires, 2001. 1 CD-ROM

PRETTO, José Miguel (org.). **Cooperativismo de crédito e microcrédito rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003. Série Estudos e Pesquisas. 168p.

PROGRAMA de governo 2002 — Coligação Lula presidente. Caderno Cooperar e desenvolver. Disponível em: <http://www.lula.org.br/assets/cooperar_desenvolver.pdf> Acesso em: 03 out. 2003.

PROJETO TERRA SOLIDÁRIA. **Pesquisa Caracterização da agricultura familiar na região sul do Brasil** — Fase I População e agricultura familiar na região Sul. Florianópolis: Escola Sindical Sul, fev. 2002.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996. 260p.

RELATÓRIO de atividades 2001. Disponível em: <<http://www.deser.org.br>>. Acesso em: 06 mar. 2003.

REZENDE, Gervásio Castro de; GOLDIN, Ian. **A agricultura brasileira na década de 80**: crescimento numa economia em crise. Rio de Janeiro: IPEA, 1993.

_____. Agricultura e ajuste externo no Brasil: novas considerações. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v. 19, n.3, dez. 1989.

_____. **Crise externa e agricultura**: Brasil, anos 80. Rio de Janeiro: FASE, 1988a.

_____. Inflação, preços mínimos e comercialização agrícola: a experiência dos anos 80. *In*: BRANDÃO, Antônio Salazar P. **Os principais problemas da agricultura brasileira**: análise e sugestões. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988b.

RICCI, Rudá. **Movimentos sociais rurais nos anos 90**. Disponível em: <<http://gipaf.cnptia.embrapa.br>>. Acesso em: 05 fev. 2001.

RIOS, Gilvando Sá Leitão. **Cooperativas agrícolas no nordeste brasileiro e mudança social**. 1976. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação, Escola Superior Luís de Queiroz da Universidade de São Paulo, Piracicaba, 1976.

ROBINSON, Marguerite S. **The microfinance revolution**: sustainable finance for the poor. Washington, D.C.: World Bank, 2001. 304p.

RODRIGUES, A. S.; SILVA, O. H. da. A FETRAF-SUL/CUT e os agentes de desenvolvimento do Projeto Terra Solidária: atores sociais na construção de um desenvolvimento sustentável e solidário. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA RURAL, VI, nov. 2002. **Anais ...** Porto Alegre: ALASRU/UFRGS, 2002. 1 CD-ROM.

RUBEN, Ruerd; VAN STRIEN, Danielle. Social capital and access to financial markets: the economic role of rural organisation and farmers' networks in post-Sandinist Nicaragua. Conferência mantida pelo Grupo de conferência eletrônica sobre "Capital social campesino", organizado pela Oficina Regional da FAO, 15-29 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.rlc.fao.org/foro/capital>>. Acesso em: ago. 2001.

RUTHERFORD, Stuart. **The poor and their money** – an essay about financial services for poor people. Manchester: University of Manchester, jan. 1999. 65p. Disponível em: <http://www.undp.org/sum/MicroSave/ftp_downloads/rutherford.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2005.

SACHS, Ignacy. O zero que falta – como tornar o microcrédito mais acessível para os microprodutores? **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 17 mar. 2001. p. B-2.

SANTOS, Alvorí Cristo. **Passos (20) para construção de uma cooperativa de crédito com interação solidária** — Cresol Elementos de uma história. Francisco Beltrão, mai. 2003.

_____; GRISA, Sady Domingos Alves. O cooperativismo de redes e sistemas solidários de cooperação comunitária — alguns limites estruturais para a conquista da cidadania. **Boletim do DESER Conjuntura agrícola**, Curitiba, DESER, n. 130, p.18-22, jun. 2003.

_____. O crédito rural, instrumento efetivo de desenvolvimento a partir da apropriação pelo projeto da agricultura familiar. *In*: **Agricultura familiar e socioeconomia solidária**. Disponível em: <<http://www.deser.org.br/publicacoes>>. Acesso em: out. 2001.

_____; OLIVEIRA, Luciana C.; ANTONIALLI, Luís M. Construção de referências sobre as diferentes estratégias de gestão financeira de cooperativas de crédito rural de agricultores familiares que compõem o Sistema Cresol. *In*: CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL, X, CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXVIII, jul./ago. 2000, Rio de Janeiro. **Anais ...** Brasília, DF: IRSA/SOBER, 2000. 1 CD-ROM.

_____. **O Sistema Cresol e os limites estruturais à conversão agroecológica do crédito rural**. [S.l.: s.d.]. 05p.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. v.1.

_____. **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. Reinventar a emancipação social: para novos manifestos. v.2.

SANTOS, Roseli M. Rocha. **Política agrícola no Brasil: da modernização induzida à garantia de preços**. Paris, maio 1988.

SCHMIDT, Wilson; TURNES, Valério Alécio; CAZELLA, Ademir Antonio; SCHMIDT, Vanice Bazzo; SCHMIDT, Wilson; GELBCKE, Denielle. Associativismo e cooperativismo: o terceiro setor no desenvolvimento rural catarinense. *In*: VIEIRA, Paulo Freire (org.). **A pequena produção e o modelo catarinense de desenvolvimento**. Florianópolis: APED, 2002. 312p.

SCHNEIDER, João Elmo. O cooperativismo agrícola na dinâmica social do desenvolvimento periférico dependente: o caso brasileiro. *In*: LOUREIRO, Maria Rita G. (org.). **Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1981. p. 11-40.

SCHNEIDER, Sérgio. Pluriatividade como fator de desenvolvimento regional: uma análise da agricultura familiar no sul do Brasil. *In*: Encontro nacional da ANPUR, IX, mai./jun. 2001, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/indexie.html>>. Acesso em: jul. 2001.

_____. A agricultura familiar em uma época de transformações: a pluratividade como estratégia familiar de reprodução social. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA RURAL, X; CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXVIII, jul./ago. 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: IRSA/SOBER, 2000. 01 CD ROM.

SCHRÖDER, Mônica. As organizações financeiras da agricultura familiar e a importância dos vínculos sociais — o caso do Sistema Cresol, no Sul do Brasil. *In*: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXVIII, out. 2004, Caxambu. **Anais ...** São Paulo: ANPOCS, 2004. 1 CD-ROM.

_____. Para entender a sustentabilidade das organizações de crédito da agricultura familiar: a importância dos vínculos sociais. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO LATINO-AMERICANA DE SOCIOLOGIA RURAL, VI, nov. 2002. **Anais ...** Porto Alegre: ALASRU/UFRGS, 2002. 1 CD-ROM.

_____. O cooperativismo de crédito e o financiamento da agricultura familiar. *In*: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS, II, set. 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Comitê regional latino-americano da Aliança cooperativa internacional/Universidade de Buenos Aires, 2001. 1 CD-ROM

_____. **O cooperativismo de crédito rural em Santa Catarina:** possibilidades e limites de uma alternativa para a agricultura familiar. 1998. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Agrícola, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

SEMINÁRIO internacional sobre microfinanciamento rural e combate à pobreza. **Boletim do DESER Conjuntura agrícola**, Curitiba, DESER, n. 123, p.06-10, mar. 2002.

SERVON, Lisa. Credit and social capital: the community development potential of U.S. Microenterprise Programs. **Housing Policy Debate**, Fannie Mae Foundation, v. 9, n. 1, p. 115-149, 1998.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar** – Relatório técnico das ações desenvolvidas no período 1995/1998. Brasília: IPEA, 1999. Texto para discussão n. 641.

SILVA, Pedro Carlos Gama da; SANTOS, Robério Ferreira dos. Novas alternativas de financiamento para a agricultura brasileira. **Revista Raízes**, Campina Grande, Universidade Federal da Paraíba, v. XIV, n. 11, p. 85-102, jun. 1995.

_____. **Um sistema de financiamento das atividades rurais adaptado à pequena produção da região de Massaroca, Juazeiro/BA.** 1994. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Economia Rural, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 1994.

SILVEIRA, Caio Márcio; AMARAL, Carlos. **Crédito popular no Brasil** – exame de experiências selecionadas. S.l.: NAAP, 1997. Trabalho realizado pelo Núcleo de Assessoria Planejamento e Pesquisa (NAPP) por solicitação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Versão resumida disponível em: <<http://www.geracao.org.br>>, como Crédito popular – iniciativas em andamento no Brasil. Acesso em: out. 2000.

SILVESTRO, Milton Luiz. **Transformações da agricultura familiar e estratégias de reprodução:** o caso do oeste catarinense. 1995. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, agricultura e sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, CPDA, Rio de Janeiro, 1995.

SINGER, Paul. **Para entender o mundo financeiro.** São Paulo: Contexto, 2000.

SOCIAL intermediation study field research guide: exploring the relationship between social capital and microfinance. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/library/fieldguide.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2001.

SOUZA, Luiz Alberto Gómez de. A igreja católica e a questão social. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v.11, n.4, p. 76-81, out./dez. 1997.

SMELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard. The sociological perspective on the economy. *In*: SWELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press; New York: Russel Sage Foundation, 1994. p. 255-282.

SWEDBERG, Richard. Markets as social structures. *In*: SWELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press; New York: Russel Sage Foundation, 1994. p. 255-82.

TEORIAS e metodologias da Assesoar — Um olhar histórico. Disponível em
<<http://www.assesoar.org.br>>. Acesso em: jun. 2004.

TESTA, Vilson Marcos; NADAL, Raul de; et al. **O desenvolvimento sustentável do oeste catarinense** (proposta para discussão). Florianópolis: EPAGRI, 1996. 247p.

TEYSSIER, Sophie. Sistemas financeiros: un enfoque de género. **Cuadernos Agrarios**, [Tlapan, DF], v. 7, n. 15, p. 179-94, 1997.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 225-254, 2003.

TORRENS, João Carlos Sampaio. A FETRAF-SUL/CUT e o desafio de incorporar uma política de igualdade de oportunidades. **Boletim do DESER Conjuntura agrícola**, Curitiba, DESER, n. 122, p.18-25, out. 2001.

UDRY, Christopher. Credit markets in Northern Nigeria: credit as insurance in a rural economy. *In*: HOFF, Karla; BRAVERMAN, Avishay; STIGLITZ, Joseph E. **The economics of rural organization**. Oxford: New York, 1993. p.87-108.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **O cooperativismo de crédito rural entre as unidades familiares de produção agrícola**. Florianópolis, 1996. Relatório de pesquisa.

UNITED NATIONS. Bringing financial services to the poor. **World economic and social survey 1999** – trends and policies in the world economy (Financial development in the globalizing world). [S.l.], p. 183-204, [s.d.].

UTTERBACK, James M. **Dominando a dinâmica da inovação**. Rio de Janeiro: Qualitymark Ed., 1996.

VAN BASTELAER, Thierry. Does social capital facilitate the poor's access to credit? A review of the microeconomic literature. **Social Capital Initiative Working Paper**, World Bank, Washington, DC, n. 8, feb. 2000a. Disponível em:
<<http://www.worldbank.org/poverty/scapital/wkrppr/sciwp8.pdf>>. Acesso em: jul. 2001.

_____. Imperfect information, social capital and the poor's access to credit. **IRIS Working Paper**, IRIS Center, Maryland, n. 234, feb. 2000b. Disponível em:
<<http://www.inform.umd.edu/EdRes/Colleges/BSOS/Depts/IRIS/IRIS/docs/wp234.pdf>>. Acesso em: jul. 2001.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico**. Disponível em: <<http://www.fea.usp.br/professores/zeeli>>. Acesso em: 28 jun. 2002.

_____. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, n.15, v.43, p. 101-119, 2001.

_____.; et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001.

VÉLEZ-IBÁÑEZ, Carlos G. **Lazos de confianza** – los sistemas culturales y económicos de crédito en las poblaciones de los Estados Unidos y México. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

WANDERLEY, Fernanda. Pequenos negócios, industrialização local e rede de relações econômicas: uma revisão bibliográfica em sociologia econômica. **Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais**, Rio de Janeiro, n.48, p. 15-49, 2º sem. 1999.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Urbanização e ruralidade**: relações entre a pequena cidade e o mundo rural e estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco. Disponível em: <<http://www.nead.gov.br>>. Acesso em: 11 ago. 2003.

_____. **A ruralidade no Brasil moderno**. Por um pacto social pelo desenvolvimento rural. Disponível em: <<http://www.clacso.edu.ar/~libros/rural/wanderley.htm>>. Acesso em: 23 out. 2002.

_____. A valorização da agricultura familiar e a reivindicação da ruralidade no Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE SOCIOLOGIA RURAL, X; CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, XXXVIII, jul./ago. 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Brasília: IRSA/SOBER, 2000. 01 CD ROM.

_____. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XX, out. 1996, Caxambu. Disponível na Internet: <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/itens/publ/nazareth/nazareth96.rtf>. Acesso em: 07 nov. 1999.

WILKINSON, John. Redes, convenções e economia política: de atrito à convivência. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXVIII, out. 2004, Caxambu. **Anais ...** São Paulo: ANPOCS, 2004. 1 CD-ROM.

_____. Sociologia econômica, a teoria das convenções e o funcionamento dos mercados: inputs para analisar os micro e pequenos empreendimentos agroindustriais no Brasil. **Ensaio FEE**, v. 23, n. 2, p. 805-824, ago./dez. 2002.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and organization theory. In: SWELSER, Neil J.; SWEDBERG, Richard (ed.). **The handbook of economic sociology**. Princeton: Princeton University Press; New York: Russel Sage Foundation, 1994. p. 255-82.

WOOLCOCK, Michael. Learning from failures in microfinance: what unsuccessful cases tell us about how group-based programs work. **American journal of economics and sociology**, v. 58, n. 01, jan. 1999.

_____. Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory and society**, v. 27, n. 2, p. 151-208, mar. 1998.

YARON, Jacob; BENJAMIN, McDonald. Developing rural financial markets. **Finance & development**, p. 40-43, dec. 1997.

YOGUEL, Gabriel. **Desarrollo del proceso de aprendizaje de las firmas: los espacios locales y las tramas productivas**. Mangaratiba: IE/UFRJ, 1998. Nota técnica n. 34/99 (Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no âmbito do Mercosul e proposições de políticas de C&T). Disponível em: <http://redesist.ie.ufrj.br/nts/nt1/nt34.pdf>. Acesso em 04 mai. 2005.

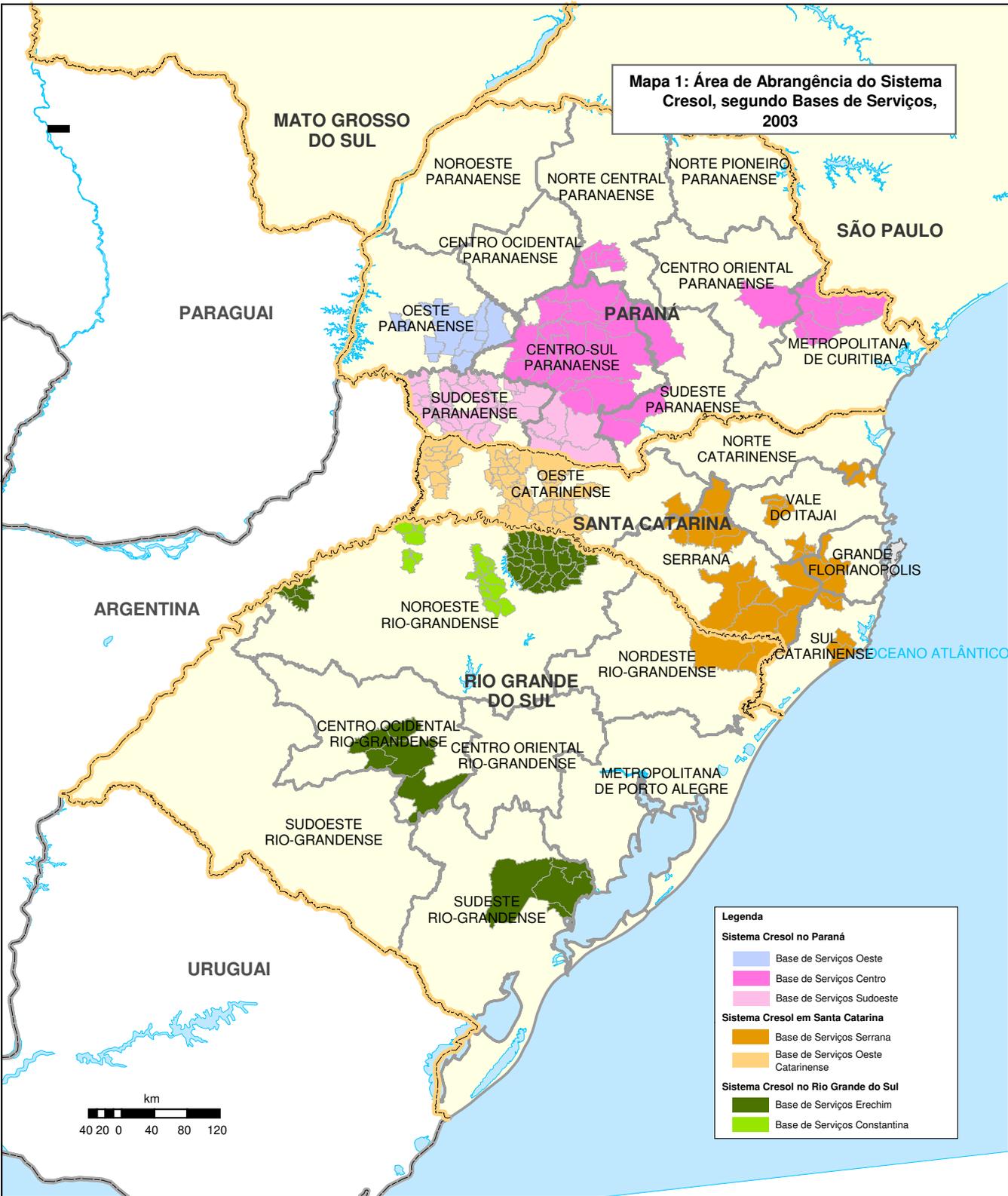
YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O banqueiro dos pobres**. São Paulo: Ed. Ática, 2001. 343p.

ZELLER, Manfred; SCHRIEDER, Gertrud; VON BRAUN, Joachim; HEIDHUES, Franz. Financiamiento para mejorar la seguridad alimentaria de los pobres del sector rural: repercusiones en materia de investigación y política. **Reseña de política alimentaria – Sinopsis**, n. 4, jun. 1997. Disponible em: <<http://www.cgiar.org/ifpri>>. Acceso em: mar. 2000.

_____; SHARMA, Manohar. Financiamiento y alivio de la pobreza en las zonas rurales. **Informe sobre política alimentaria**, IFPRI, Washington, D.C., jun. 1998.

APÊNDICE

Mapa 1: Área de Abrangência do Sistema Cresol, segundo Bases de Serviços, 2003



Mapa 2: Municípios da área de abrangência do Sistema Cresol, segundo a população total, 2000

