

COOPERATIVISMO DE CRÉDITO RURAL NA FALÊNCIA DO MODELO BRASILEIRO DE FINANCIAMENTO À AGRICULTURA

*Maria Domingues Benetti**

Introdução

Neste ano que termina, um dos principais temas da discussão dos problemas econômicos nacionais foi a questão agrícola. Constatou-se uma diminuição do crescimento da produção setorial comparativamente ao volume de produção já conhecido em alguns anos da década de 80, ao mesmo tempo em que se prognosticava para o ano de 1991 nada mais nada menos do que crise de abastecimento do mercado interno de alimentos. Também, que outro quadro seria de se esperar em circunstância de queda da produção de grãos de cerca de 71 milhões de toneladas em 1989 para 56 milhões em 1991, ou seja, de, em média, 10% a cada um desses anos?

Na verdade, um tal desempenho não poderia deixar de levar, fatalmente, por um lado, ao aumento das importações para consumo (estão disponíveis várias projeções a esse respeito) e, por outro, à redução das disponibilidades de mercadorias para exportações, pressionando, assim, dupla e negativamente, as já escassas divisas nacionais. Não é demais lembrar nesse contexto que, dado o espectro da inflação, sempre presente na cena brasileira, e conhecidos os efeitos da subida dos preços agrícolas sobre o nível geral de preços da economia, se tornava efetivamente preocupante o cenário que se desenhava já por volta do segundo trimestre do ano.

Associar os problemas atuais da produção agrícola à ausência de financiamento adequado foi o primeiro e o mais óbvio passo, tendo em vista o crédito rural ter sido, anteriormente, o eixo principal da política econômica para o setor. Associar a questão agrícola à **crise e à falência do modelo de financiamento da agricultura prevalente desde meados dos anos 60**, discutir, então, o problema como uma questão estrutural e propor, ao mesmo tempo, alternativas aos esquemas até então dominantes talvez tenham se constituído nos fatos mais importantes ocorridos no ano de 1991 relativamente ao setor agrícola.

Entre tantas contribuições a esse respeito, torna-se, no entanto, inevitável registrar a do ex-Ministro da Fazenda Mailson da Nóbrega, que publicou um artigo no jornal **O Estado de São Paulo** de 19.11.91, já que sua opinião, em nosso entender, coloca a discussão em suas verdadeiras trilhas. De fato, compreender a questão do crédito agrícola como **falência de modelo** nos parece ser o caminho mais seguro para resolver

* Economista da FEE.

Agradeço as sugestões e os comentários de Vivian Fürstenau.

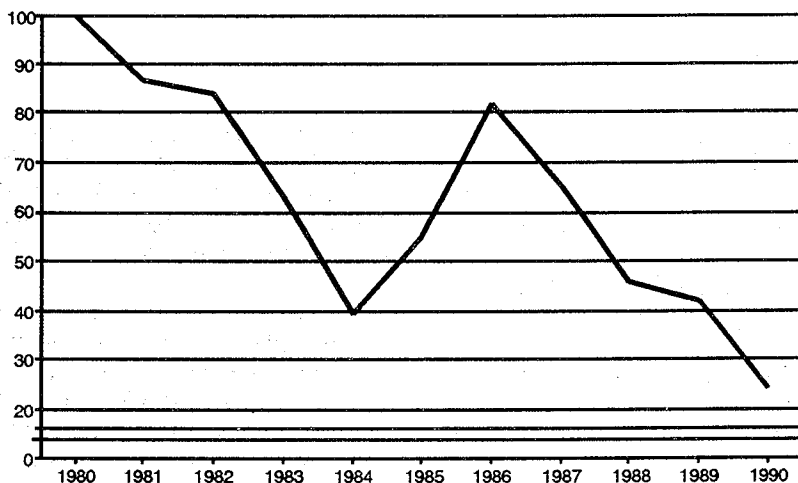
o aspecto econômico-financeiro da questão agrícola desvelada recentemente e, assim, assentar bases mais estáveis para o crescimento do setor no ano próximo e nos que o sucederão ainda nesta década.

O expediente adotado até aqui pelos governos de "empurrar o problema com a barriga", ou por impotência, ou por inércia, ou por incompetência mesmo — ou por todas essas razões juntas —, além de não ser, por princípio, desejável, simplesmente não é mais possível. Não é mais possível por simples imposição ou constrangimento da realidade macroeconômica nacional, que retirou a capacidade do Estado de realizar, como vinha historicamente fazendo, a função de fomento da agricultura através de seu agente financeiro, o Banco do Brasil.

Deixamos aqui de mostrar as evidências e de analisar mais detidamente o desempenho recente da agricultura "vis-à-vis" ao seu financiamento por não se constituírem no objetivo central deste artigo. Mesmo assim, é oportuno registrar a informação de que o volume dos recursos do crédito rural caiu 76% entre os anos de 1980 e 1990 em termos reais (Gráfico 1) e, ainda, de que pesquisa da então CFP, hoje Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), apontou um "deficit" de crédito para custeio no maior agente financeiro da agricultura, o Banco do Brasil, de 50%, no ano de 1989 (Gráfico 2).

GRÁFICO 1

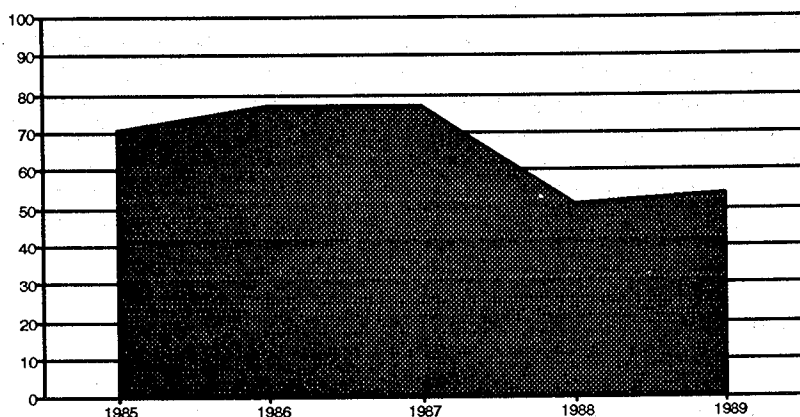
FINANCIAMENTOS AGROPECUÁRIOS CONCEDIDOS PELO SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL, EM VALORES CONSTANTES, NO BRASIL — 1980-90



FORNE DOS DADOS BRUTOS: BACEN.

NOTA: Base: 1980=100.

GRÁFICO 2

**PERCENTUAL DE ATENDIMENTO À DEMANDA DE CRÉDITO PARA
CUSTEIO, PELO BANCO DO BRASIL, NAS REGIÕES
SUL E SUDESTE — 1985-89**

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CFP.

O que nos interessa destacar é o fato de que, em meio a toda essa crise e a essa discussão, está crescendo e ganhando corpo a **modalidade cooperativa do crédito rural**, um tipo muito particular de crédito, cuja característica principal, por princípio doutrinário legal, é um enquadramento muito restrito quanto à modalidade das operações financeiras passivas e ativas, quanto a sua clientela, área geográfica de atuação e quanto a sua forma de capitalização.

São precisamente essas características que tornam muito íntima a associação do crédito cooperativo a uma categoria sócio-profissional — isto é, aquele grupo de produtores que aporta os recursos é quem os toma emprestado — e muito limitadas as escalas e possibilidades de crescimento das empresas que atuam na área, além de implicarem estruturas financeiras simples, comparativamente às de outras empresas que atuam no mercado de crédito — para não falar das que se organizam sob a forma de multibancos. E, se analisarmos a experiência brasileira sob essa ótica, não resta a menor dúvida de que os legisladores nacionais conseguiram criar um ordenamento jurídico para o funcionamento do setor muito de acordo aos ideais associativistas, logo, com muitas restrições ao seu crescimento.

A estruturação do sistema nacional de crédito rural cooperativo

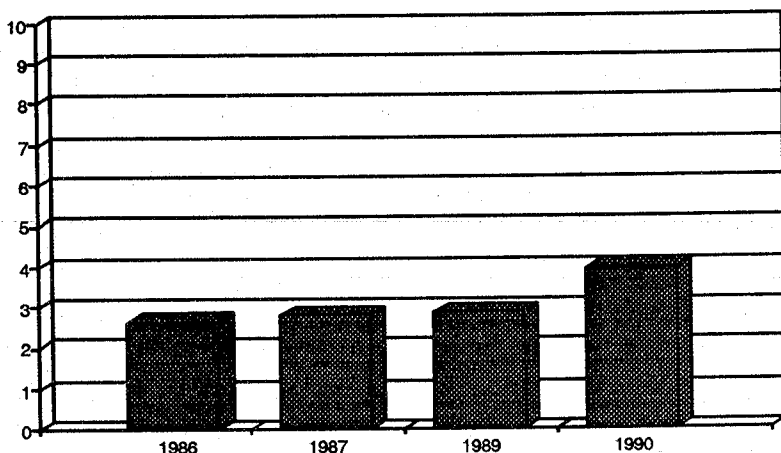
O crédito cooperativo em geral, e o agrícola em especial, não é instituição nova no Brasil. Já em 1902, criaram-se as caixas rurais de crédito do tipo Raiffeisen no Rio Grande do Sul, experiência trazida pelos emigrantes alemães, as quais, segundo consta, floresceram até a década de 40. Com altos e baixos, e mais baixos que altos, com discrepâncias regionais quanto ao número de instituições, quanto ao volume de recursos que nelas circulam, quanto às suas funções financeiras, assim também como quanto aos ritmos de crescimento das redes estaduais, o certo é que o País conta hoje com quase 240 cooperativas de crédito rural espalhadas por vários estados, com exceção dos que compõem a vasta Região Norte. Claro está que isso é ainda muito pouco comparativamente à rede bancária nacional privada e pública, sendo interessante referir que só o Banco do Brasil, primeiro agente de financiamento da agricultura, possui cerca de 2.550 agências espalhadas pelo território nacional. Pouco expressiva é também, por outro lado, sua participação no volume dos recursos destinados a crédito rural. Com efeito, as cooperativas contribuem com apenas 3,95% do agregado nacional (dados de 1990), participação que, no entanto, vem crescendo de 1986 para cá, haja vista que, nesse ano, alcançava apenas 2,63% (Gráfico 3).

Não é apressado concluir que, em linhas gerais, a ação do Estado tem sido constrangedora à estruturação e ao desenvolvimento do setor. Isto se considerarmos a já aludida regulamentação da empresa cooperativa expressa na Lei Geral nº 5.764/71, e, em especial, nas regulamentações específicas contidas para o crédito cooperativo no Manual de Normas e Instruções (MNI), Capítulo 17, do Banco Central do Brasil (BACEN). Foi o Governo também que, em 1990, extinguiu o que poderia ser considerado, e poderia vir a ser mais efetivamente, o órgão de cúpula do sistema, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC). Mal, ou bem, e talvez mais mal do que bem, era esse banco que possibilitava maior poder de captação de recursos financeiros, isto é, de poupança da coletividade por parte das cooperativas, além de lhes permitir nada mais nada menos do que realizar o processo de compensação bancária a elas interditado. Em resumo, o BNCC permitia às cooperativas atuarem mais semelhantemente a verdadeiros bancos e, assim, exercerem pelo menos as funções bancárias clássicas, isto é, as mais simples, como compensação e captação de poupanças. E, se voltarmos mais atrás, a meados da década de 60, por ocasião da reforma bancária de 1964, que criou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil, veremos igualmente a mão bem visível do Estado a reenquadrar os normativos de constituição e de funcionamento das cooperativas de crédito, visando restringir suas funções financeiras e, portanto, seu desenvolvimento.

Mas por que o Governo se preocuparia com a criação e a sustentação de outros agentes de financiamento à agricultura, quando dispunha, desde 1937, da Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil e quando a institucionalização do crédito rural, em 1965, obrigava todos os bancos, inclusive os privados, a financiarem a agricultura? Quando, além disso tudo, havia disponibilidade interna e externa de recursos financeiros capazes de serem canalizados para o financiamento agrícola? E, finalmente, quando até lideranças cooperativistas articuladoras da reestruturação do crédito cooperativo no Brasil admitem que era necessário proceder a um saneamento do setor em geral na época?

GRÁFICO 3

**PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DAS COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL
NOS FINANCIAMENTOS AGROPECUÁRIOS CONCEDIDOS PELO
SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL,
NO BRASIL — 1986-1990**



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BACEN.

No entanto, ao mesmo tempo em que se enquadravam rigidamente as operações das cooperativas de crédito, o próprio Governo (através do Banco do Brasil) e os bancos comerciais privados utilizavam, moderadamente, as cooperativas como agentes repassadores dos recursos obrigatórios para crédito rural. Foi isso que permitiu a operação do setor no passado, mecanismo que continuará a ser vital para muitas cooperativas, por muito tempo ainda. Recentemente, tem-se o exemplo das medidas de regulamentação dos recursos para o financiamento do setor, baixadas pelo Governo na segunda metade de 1991, que, ao vincularem tais recursos à concessão de empréstimos a pequenos produtores dispersos pelo Brasil afora, certamente vão injetar soma relativamente apreciável de recursos nas cooperativas de crédito, uma vez que os grandes bancos públicos e privados não se interessam economicamente em trabalhar com essa clientela, ou simplesmente não têm condições operacionais para isso.

Ao final da década de 80, começa a se esboçar um movimento de reação por parte de lideranças na área de crédito rural contra a letargia em que se encontrava mergulhado o setor desde muitos anos.

Esse processo muito possivelmente esteve em estreita ligação com a já, a esta altura, evidente escassez de recursos para financiamento da agricultura, com a elevação das taxas de juros e, em definitivo, com a falta de controle pelos produtores de suas condições de produção. Dado que a agricultura é tributária das fontes oficiais de crédito e da regulamentação estatal sobre o mercado de crédito agrícola, também o é das políticas públicas, as quais são estabelecidas em função das condições macroeconômicas e da situação financeira dos governos.

Deixando os fatores condicionantes externos da evolução do setor de lado e voltando a atenção sobre a ação empresarial da qual nos ocupávamos antes, é impossível deixar de reconhecer o papel de destaque das lideranças rio-grandenses no que pode ser considerado o marco zero de um novo processo de reestruturação do setor de crédito cooperativo no Brasil.

O primeiro e mais importante passo dado pelo movimento a nível nacional, na década de 80, foi conseguir introduzir na Constituição de 1988, no seu artigo 192, inciso VIII, a disposição que determina que a lei complementar que regulará o sistema financeiro nacional deve dispor também sobre o "(...) funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras". Com isso, foi dado o primeiro e o mais importante passo a nível jurídico-institucional no sentido de as cooperativas poderem vir a ser verdadeiros bancos.

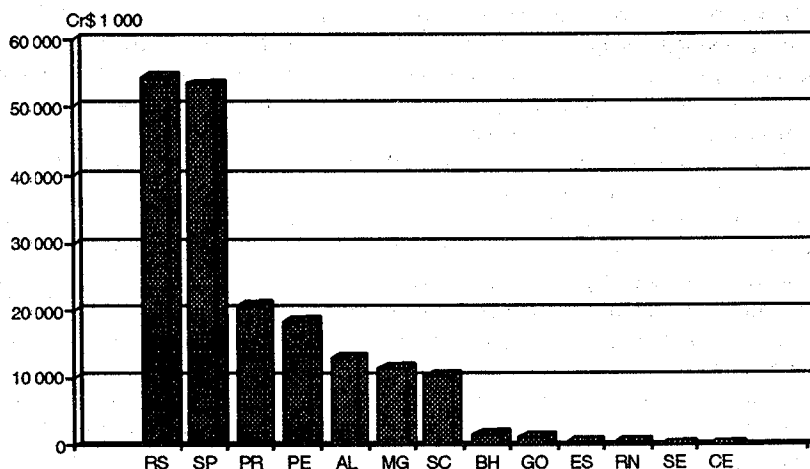
Tramitam, hoje, no Congresso Nacional, projetos de lei visando atender às disposições constitucionais a que se refere o artigo 192, logo, sobre a regulamentação do crédito cooperativo. É preciso que digamos, também, que, em julho deste ano, foi baixada a Portaria nº 656, que cria um grupo de trabalho interministerial, onde estão representadas as cooperativas (através da Organização das Cooperativas Brasileiras), cujo objetivo, textualmente, é proceder à revisão das normas de crédito cooperativo e elaborar proposta de institucionalização do Sistema Nacional de Crédito Cooperativo. Parece ser esse, portanto, um processo irreversível.

Paralelamente às atividades no campo político e aos trabalhos nas áreas técnica e jurídica, que visam dar suporte ao desenvolvimento do crédito cooperativo, mesmo com todas as restrições operacionais que ainda pesam sobre o setor por força de sua atual regulação, é possível vislumbrar uma intensa movimentação nas unidades empresariais cooperativas, nos vários estados da Federação, mas principalmente nos que compõem as Regiões Sul e Sudeste, objetivando aumentar sua participação no mercado de crédito rural.

O Rio Grande do Sul, por seu lado, tem experiência nesse ramo, tem lideranças empresariais capazes de formular projetos e estratégias de crescimento para o setor, é pioneiro na montagem do chamado Sistema Integrado de Crédito Rural Cooperativo (SICREDI), sistema que vem sendo adotado pelas cooperativas de outros estados (cujos melhores exemplos são os do Paraná e de Santa Catarina) e que representa, em nosso entender, a forma mais avançada e efetiva de criação e desenvolvimento do crédito cooperativo. Como se não bastasse, sua rede de cooperativas é a maior do País, e os balanços destas últimas, se somados, constituem o maior ativo de crédito cooperativo regional (Gráfico 4). O balanço das cooperativas de crédito do Rio Grande do Sul supera hoje o das de São Paulo, o que, considerando as disparidades das rendas agrícola e "per-capita" a favor deste último estado, constitui um indicador do grau de penetração do cooperativismo de crédito do Rio Grande do Sul junto aos produtores rurais.

GRÁFICO 4

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTADOS DE ACORDO COM O VALOR DO ATIVO DE SUAS RESPECTIVAS COOPERATIVAS — JUN/89



FONTE DOS DADOS BRUTOS: BNCC.

Embora esse processo de estruturação e de desenvolvimento do setor de crédito cooperativo tenha adquirido impulso na década e, principalmente, nos últimos anos, é preciso lembrar que ele diz respeito a um setor estruturado com base em empresas de pequena escala, atuantes em um mercado de alto risco, como é o agrícola, que veio historicamente desempenhando funções financeiras pouco complexas, não tendo sido verdadeiramente testado no mercado nacional, onde, aliás, já desde muito tempo atuam grandes empresas bancárias públicas e privadas. Além disso, precisa estruturar-se e crescer em condições macroeconômicas adversas, tanto a nível interno quanto externo, no que diz respeito à captação de recursos financeiros. É um futuro incerto, portanto, não obstante o fato paradoxal de ser em situações de crise — não raras vezes seguidas de perplexidade, acompanhadas de imobilismo e de inércia por parte dos agentes econômicos — que se abrem brechas para grupos empresariais dotados sobretudo de imaginação, para repensar processos, mecanismos, instrumentos, e de capacidade, bem entendido, para dar corpo a essas idéias e depois administrá-las eficientemente.

Antes de concluir, faz-se necessário observar que não estamos pensando, como não acreditamos ser este também o pensamento das lideranças do setor cooperativista, no eventual sucesso do crédito cooperativo como panacéia dos problemas do financiamento agrícola no Brasil, nem que ele possa vir a ser um substituto perfeito para as modalidades públicas e tipicamente privadas do crédito rural. Mas não vemos, isto sim, por que ele não pode ganhar maior peso no Sistema Nacional de Crédito Rural e contribuir mais eficazmente para a promoção da agricultura e, por que não, do meio rural, em sentido amplo.