



Cooperativas de crédito e políticas públicas: Um olhar sobre o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

Matheus Jones Zago, Universidade de Würburgo

Resumo

Microcrédito é um termo geralmente utilizado para se referir a pequenos empréstimos, orientados para o desenvolvimento, a tomadores de empréstimos de baixa renda, cujo objetivo é auxiliar as condições de vida e favorecer o desenvolvimento de atividades comerciais e rurais. Este artigo analisa a política criada pelo Governo Federal, denominada Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e sua implementação em cooperativas de crédito. Através de pesquisa bibliográfica é apresentada um referencial teórico e conceitual sobre políticas públicas e microfinanças e a atuação das cooperativas de crédito como agentes de implementação de políticas públicas. Os resultados deste trabalho apontam que o setor de microcrédito no Brasil está em rápido desenvolvimento e é auxiliado principalmente por cooperativas de crédito, capazes de se capilarizar pelo território, atendendo municípios onde não existem instituições financeiras tradicionais.

Palavras-chaves: Cooperativas de crédito. Microfinanças. Políticas Públicas. Desenvolvimento regional

Introdução

A política creditícia brasileira, durante muitos anos e ainda hoje, em alguns casos, é inacessível à maioria dos pequenos produtores ou empresários de pequeno porte que não atendem as exigências de garantia real dos financiamentos bancários (LIMA; CARVALHO; VIDAL, 2008). Pesquisas apontam que as cooperativas de crédito contribuíram de forma efetiva para o desenvolvimento de práticas inclusivas no mercado financeiro enquanto atores intermediários em constante contato com o público alvo de políticas públicas governamentais (BÚRIGO, 2010; GREATTI, 2017; SCHRODER, 2005; SOARES; SOBRINHO, 2008; ZIGER, 2009). Como atores relevantes na arena política, as cooperativas de crédito, ajudaram a implementar políticas de crédito no Brasil e a aproximar a população, em especial pessoas isolados geograficamente, a acessar o crédito no país.



O objetivo deste trabalho é apresentar ações de estímulo ao microcrédito implementadas por instituições financeiras, em especial pelas cooperativas de crédito no Brasil. A implementação de políticas públicas será tratada neste ensaio como um sistema complexo e dinâmico, constituído de interações e relações entre diferentes atores. Estes, por sua vez, sendo (direta e indiretamente) influenciados por fatores que afetam a formação de suas ações. O foco do trabalho é dado aos atores não governamentais, representados pelas cooperativas de crédito e atores governamentais através das políticas adotadas pelos governos federais dos últimos 23 anos com relação ao Pronaf.

O trabalho se justifica pois o tema colabora para a ampliação do debate sobre a inclusão social e combate do subdesenvolvimento no país. Além disso, nos últimos anos, a discussão sobre o ingresso de populações de baixa renda a serviços financeiros vem ganhando eminente relevância nos meios acadêmicos, nas principais instituições financeiras e no debate de políticas públicas (ZOUAIN; BARONE, 2007). O trabalho está subdividido em quatro tópicos: a primeira parte aborda as políticas públicas e os atores implementadores das políticas de microfinanças no Brasil. A segunda parte do trabalho apresenta as cooperativas de crédito como uma alternativa eficaz para desenvolvimento local e acesso ao público alvo de políticas públicas. O terceiro tópico expõe as características do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e os atores envolvidos no processo de planejamento, definição, implementação e acompanhamento do programa. Por fim as considerações finais e propostas para maior penetração das organizações de microfinanças no mercado financeiro brasileiro.

1. Políticas públicas e as microfinanças

Não existe uma única, nem melhor definição para o que venha a ser política pública. Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública faz parte de um campo multidisciplinar e seu foco está nas explicações sobre a natureza política de seus processos (SOUZA, 2006). O entendimento de modelos e das teorias permite ao analista melhor compreender o problemas e os motivos pelo qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória a ser seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública (idem).

Os atores, envolvidos no processo de planejamento, definição, implementação e acompanhamento das políticas são fundamentais para que a política pública funcione. A Ciência Política e a literatura sobre políticas públicas tratam os atores de políticas públicas

X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O

Desenvolvimento Regional em perspectiva

15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021



como indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel relevante na área da política e possuem a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e o resultado de uma política pública (SECCHI, 2013, p. 99)

É comum acharmos que as fases de uma política pública seja realizada por apenas uma pessoa, grupo ou instituição, porém, a política pública não é monopólio apenas do governo ou de algum autor em particular. É preciso ter a noção de que as políticas públicas são estabelecidas por uma variedade de fontes (SECCHI, 2013). Da mesma forma é preciso observar que as políticas públicas são realizadas a partir da interação de diversos atores que transformam os processos (LOTTA, 2010).

Para compreender as políticas públicas é necessário observar o processo de implementação enquanto uma dinâmica de variadas interações por meio de valores, crenças e idéias, que transformam o modo como as políticas são concebidas (LOTTA, 2010, p. 250).

Esse arranjo pode ser aplicado ao campo das microfinanças. Deste modo, é equivocada uma concepção de que uma política pública acontece somente a presença de atores estatais ou governamentais. A política pública, pode e deve ser complementada pela atuação de outros tantos atores para uma melhor formulação, execução e implementação e avaliação de políticas. Trataremos abaixo alguns dos principais atores no processo de implementação de políticas públicas na área de microfinanças.

2. Quem implementa as microfinanças no Brasil?

As microfinanças são uma categoria de serviços financeiros destinados a indivíduos e pequenas empresas que não possuem acesso aos serviços bancários convencionais ou serviços relacionados. O microcrédito, a provisão de pequenos empréstimos a clientes de baixa renda, contas de poupança, contas correntes, seguros e outros variados produtos estão incluídos nas microfinanças. Os serviços de microfinanças são concebidos para alcançar clientes excluídos, geralmente segmentos populacionais socialmente marginalizados, ou geograficamente isolados.

De acordo com Greatti (2017), as instituições de microfinanças (IMFs) são agentes implementadores de políticas públicas, pois visam o atendimento da política fazendo com que ela chegue ao seu público alvo. As instituições de microfinanças oferecem um conjunto de serviços financeiros (financiamentos, poupança, créditos, seguros etc.) para diferentes públicos cumprindo objetivos específicos de uma política planejada. Essas instituições fazem parte do mercado financeiro e prestam serviços na forma de bancos comerciais (públicos ou



privados), Organizações Não-Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), Cooperativas de Crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor e Empresa de Pequeno Porte (SCMEPPs), etc (SOARES; SOBRINHO, 2008 apud GREATTI, 2017 p.17).

Para Barone (2008) uma política pública de acesso ao crédito tem como objetivo direcionar recursos públicos (oferta de moeda), através de intermediários financeiros (organizações não-governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, sociedade de crédito ao microempreendedor, agências de fomento, entre outros), para um determinado estrato da sociedade.

Embora muito progresso tenha sido verificado no desenvolvimento do setor microfinanceiro comercial nas últimas décadas, várias questões ainda precisam ser abordadas para que o setor seja capaz de satisfazer a enorme demanda da população brasileira. Mesmo com uma variedade de organizações, pesquisas recentes sobre microfinanças relatam uma baixa qualidade ou ausência de uma política pública diretamente relacionada ao microcrédito no país (BARONE, 2008; BÚRIGO, 2010; GREATTI, 2017; MONTEIRO; LEMOS, 2019; SOARES; SOBRINHO, 2008).

Dentre os agentes implementadores de políticas públicas, as cooperativas de crédito possuem notável relevância, pois elas contribuem para um maior desenvolvimento local, possuem um modelo de gestão democrático em que cada integrante tem direito a um voto, independentemente do montante de aplicações financeiras. O tópico a seguir apresentará características desse modelo enquanto agente implementador de políticas de acesso ao crédito.

3. As cooperativas de crédito

Nas últimas décadas, pesquisadores, órgãos de fomento e instituições financeiras têm analisado tanto os sucessos quanto os fracassos dos programas de acesso ao crédito pela população. A maioria dos estudos se concentram em outras instituições financeiras abordando principalmente a demanda de microcrédito e crédito rural. Pouca atenção é dada ao papel das cooperativas de crédito como agentes financeiros e atores implementadores de políticas de crédito (microcrédito) nos países em desenvolvimento. Este tópico levantará características gerais das cooperativas de crédito e o seu papel enquanto agente transformador de políticas financeiras.



No Brasil, o cooperativismo de crédito iniciou em Nova Petrópolis/RS no ano de 1902, por iniciativa do Padre suíço Theodor Amstad que fundou a 1ª cooperativa de crédito da América Latina. Muito rapidamente, nos primeiros anos de atividades as cooperativas espalharam-se pelo Rio Grande do Sul e outras regiões do Brasil (OCB, 2019).

Desde então, a legislação brasileira passou a regulamentar a atividade cooperativista. A primeira norma a disciplinar o funcionamento das sociedades cooperativas foi o Decreto do Poder Legislativo n. 1.637, de 5 de janeiro de 1907 que permitiu a organização de cooperativas sob a forma de sociedades anônimas, sociedades em nome coletivo ou em comandita, sendo regidas pelas leis específicas. Atualmente o Cooperativismo de Crédito está regulamentado de acordo com a seguinte legislação: Lei 4.595/64 – lei que instituiu a Reforma Bancária; Lei 5.764/71 – lei do cooperativismo brasileiro; Lei Complementar 130/2009 (Lei Complementar à Lei 5.764/71); Resolução 4.434/2015 (Resolução do Conselho Monetário Nacional) e normativas do Banco Central. A Constituição Federal, em seu Art 5º- Inciso XVIII – também estabelece que a criação de associações e cooperativas independem de autorização, e veda a interferência estatal em seu funcionamento; O Art. 192 – inclui as cooperativas de crédito como instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional com o objetivo de promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade.

Embora as cooperativas de crédito sejam instituições financeiras e prestem serviços semelhantes aos bancos, elas se diferem muito das instituições bancárias. As principais diferenças entre as duas instituições podem ser vistas no quadro abaixo.

Quadro 1 - Diferenças entre cooperativas de crédito e bancos

Cooperativas	Bancos
Sociedades simples de pessoas, sem fins lucrativos	Sociedade empresária, de capital, prioriza lucro para os acionistas
Número ilimitado de associados	Número limitado de ações
Cada associado (pessoa) tem um voto	Voto proporcional às ações ordinárias



As cotas são inacessíveis a estranhos à cooperativa, ainda que por herança.

As ações são livremente negociadas e/ou transferidas

Os resultados financeiros oriundo de atos cooperativos são isentos de tributos

Os resultados positivos são altamente tributados

As sobras (resultado positivo entre os ingressos e dispêndios) são devolvidas aos associados, proporcionalmente às suas operações com a cooperativa no exercício

O lucro fica à disposição dos acionistas, proporcionalmente ao número de ações ou participação no capital do banco

São reguladas pela Lei Cooperativa e por legislação própria

No plano societário, são regulados pela Lei das Sociedades Anônimas

Estão comprometidas com a comunidade e o usuário

Não têm vínculo com a comunidade e o público-alvo

Devolve-se pela colaboração

Avança pela competição

Fonte: Adaptado de Cardoso (2014).

O capital social integralizado e as poupanças dos membros constituem a maior parte dos fundos disponíveis para uma cooperativa de crédito. Ao contrário dos bancos convencionais que pulverizam os rendimentos no mercado financeiro, as cooperativas destinam as suas sobras aos seus associados. Os membros recebem o retorno via remuneração anual do capital social, projetos sociais e produtos financeiros com menores custos do que o mercado. As atividades cooperativas contribuem especialmente nos aspectos de formação de poupança e de financiamento de iniciativas empresariais, trazendo benefícios evidentes em termos de geração de empregos e de distribuição de renda nas localidades que atuam (SOARES; SOBRINHO, 2008 *apud* GREATTI, 2017 p. 17).

Historicamente, a lógica que justifica as políticas públicas de incentivo à formação e desenvolvimento de cooperativas de crédito recai sobre a ideia de que essas instituições facilitam a prestação de serviços de empréstimo e poupança a grupos que normalmente não seriam adequadamente servidos por outros tipos de instituições financeiras. As cooperativas de crédito, deste modo, podem ser vistas como agentes facilitadores de políticas financeiras.

O Banco Central e outros setores do governo federal tratam o cooperativismo de crédito dentro da área das microfinanças, juntamente com outras entidades de microcrédito como as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Sociedades de



Crédito ao Microempreendedor (SCMs) e as Organizações Não Governamentais (ONGs) (BÚRIGO, 2010, p. 18).

O segmento de microcrédito nos últimos anos teve uma expressiva evolução, apesar de ainda possuir participação muito pequena no sistema financeiro. De acordo com dados do Banco Central (2018) o sistema cooperativo possui dois bancos cooperativos, cinco confederações, trinta e quatro centrais e 695 cooperativas singulares. No ano de 2018 o setor cooperativo de crédito registrou 9,2 milhões de associados, 5,8 mil pontos de atendimento — maior que a rede do Banco do Brasil, com 4,8 mil — e representou 4,6% de todos os depósitos do Sistema Financeiro Nacional (BACEN, 2018). Enquanto nos últimos anos vários bancos privados do país reduziram seu número de pontos de serviço, as cooperativas de crédito tomaram o caminho oposto e consolidam-se nacionalmente em grandes e pequenos municípios.

Algumas características permitiram essa expansão. As cooperativas de crédito possuem padrões operacionais que facilitam a implementação de políticas públicas de o acesso ao crédito, por exemplo: auxílio na relação entre os agentes econômicos; redução os custos de operação no mercado financeiro e conseqüentemente oferta de produtos mais atrativos, atendimento de demandas específicas de seus membros, adequação às necessidades locais; retenção e circulação do capital na localidade de atuação; contribuição para distribuição dos recursos obtidos via políticas públicas (como os recursos provenientes do Pronaf); iniciativas voltadas para estímulo ao empreendedorismo; geração de empregos, projetos sociais etc.

A possibilidade de criação de centrais e confederações possibilita uma diluição de custos operacionais e padronização de produtos e atendimento. Cooperativas singulares conseguem se organizar e constituir cooperativas centrais com objetivo de obterem maiores ganhos em escala oferecendo melhores serviços para os seus associados através de uma atividade sistêmica (MEINEN; PORT, 2014). Além disso, o Banco Central estimula que cooperativas singulares se unam em centrais ou sistema de três níveis.

Os banco cooperativos, as centrais cooperativas, federações e confederações também são atores participantes do processo implementação de políticas públicas. Eles possuem grande fluxo no banco central e entidades de classe. O Bancos cooperativos são controlados por cooperativas centrais de crédito que detém pelo menos, 51% de suas ações com direito a voto (PINHEIRO, 2008, p. 20). A regulamentação de políticas institucionais fornecem condições favoráveis às confederações e centrais cooperativas para atuarem na correção de



rumos de suas filiadas. As auditorias (internas e externas) fiscalizam os indicadores apontados pelo Banco Central e garantem segurança para as cooperativas e para o mercado financeiro.

Além disso, as cooperativas de crédito, no ano de 2018, foram as únicas instituições financeiras que registraram sede ou posto de atendimento em 594 municípios brasileiros sem acesso a instituições bancárias, ao mesmo tempo em que os bancos tradicionais e outras instituições financeiras falharam em atender a este público. Ainda no mesmo ano (2018) o cooperativismo de crédito atingiu o maior número de postos de atendimento (6.219) do Sistema Financeiro Nacional (OCB 2019).

O Banco Central do Brasil enquanto principal regulador do sistema financeiro nacional observa desde 2012 que as cooperativas de crédito são importantes agentes financeiros. Em entrevistas realizadas com integrantes do Banco Central, Greatti (2017) comprovou que diretores do Banco Central do Brasil veem as cooperativas de crédito como parceiras muito importantes para a implementação da inclusão financeira no Brasil, atendendo regiões que o sistema financeiro convencional consegue e ao mesmo tempo oferecendo menores taxas de juros e facilidade de acesso a serviços.

Para os bancos privados, a atuação das cooperativas de crédito não se configura como concorrência, pois estas atingem segmentos do mercado e atuam em localidades que não interessam aos bancos, devido ao baixo volume de operações e baixa lucratividade (GREATTI, 2017, p. 139). Por atuarem em localidades estratégicas as cooperativas de crédito marcam a consolidação de um dos principais agentes responsáveis pelo desenvolvimento da agricultura familiar como alternativas operacionais ao sistema nacional de crédito rural. Um exemplo prático é a implementação do PRONAF nessas cooperativas, o assunto será apresentado no tópico seguinte.

4. As cooperativas de crédito e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um subconjunto do financiamento rural dedicado a atividades agrícolas de produtores rurais familiares, pessoas físicas e jurídicas tais como empréstimos para a compra de fertilizantes ou para a comercialização de culturas, ou produtos de seguros destinados a satisfazer as necessidades específicas dos agricultores e trabalhadores agrícolas de baixa renda.

O programa foi criado em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Decreto 1.946, como resultado de longas lutas de trabalhadores rurais, que



reivindicavam uma política agrícola específica para os pequenos produtores. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), marcou muitas alterações na esfera das políticas públicas dirigidas para o meio rural, visto que até um período recente não houve nenhuma política diretamente direcionada para os agricultores familiares.

Os requisitos para acesso ao crédito Pronaf pelas instituições financeiras são definidos, anualmente, a cada ano no Plano Safra da Agricultura Familiar pela Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. As modalidades de crédito são anunciadas depois que as instituições financeiras e stakeholders apresentam suas demandas e planejamento em termos de quantidade, taxas de juros e porcentagem de repasse (GREATTI, 2017, p. 222).

A constituição Federal no seu artigo Art. 187. estabelece que a política agrícola seja planejada e executada com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta entre outros fatores, o potencial do cooperativismo. Existe, por exemplo, uma Frente Parlamentar do Cooperativismo (Frencoop) que possui como objetivo garantir a política agrícola e o fortalecimento do crédito rural a taxas de juros decentes aos agricultores. Outros atores no processo são as entidades representativas da agricultura familiar, como sindicatos dos trabalhadores da agricultura as federações e confederações dos trabalhadores na agricultura familiar.

É atribuição do Conselho Monetário Nacional (CMN) disciplinar o crédito rural e estabelecer suas normas operacionais; ao Banco Central do Brasil cabe atuar como órgão de controle e execução da política. O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por intermédio da Secretaria da Agricultura Familiar organiza as políticas do Pronaf em parceria com os agentes financeiros, com as entidades oriundas dos movimentos sociais e com as empresas de assistência técnica e extensão rural. Bancos públicos e privados, cooperativas e outras instituições financeiras identificam as demandas de suas regiões e aplicam os financiamentos de acordo com as resoluções aprovadas. Nesse cenário se destacam as cooperativas por estarem próximos aos associados e as comunidades que atuam.

Uma das principais características do Pronaf, além da possibilidade de financiamento, é a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), que presta serviços de assistência aos agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária. De acordo com Risson e Flach (2014) um dos diferenciais do Pronaf é o controle social via organizações sociais da agricultura familiar. As melhorias no programa são conquistas de diferentes organizações, as quais são



protagonistas e ao mesmo tempo agentes de controle e divulgação do programa. Rison e Flach (2014) ressaltam o papel da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), Ministério da Pesca e da Agricultura (MPA), Central Única dos Trabalhadores (CUT) rural e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf-Brasil). O processo participativo ocorre em diversos setores nos âmbitos do governo federal, estadual e municipal e as cooperativas de crédito desempenham diversas funções que facilitam a sua implementação.

Dos 4,1 milhões de agricultores familiares brasileiros, 2 milhões participam do Pronaf. O público-alvo do programa se divide em quatro grupos a) Agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) b) Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 6.000,00, c) Agricultores familiares titulares de declaração de aptidão (DAP) d) Comum: Agricultores familiares com renda bruta anual acima de R\$ 6.000,00 e até R\$ 110.000,00. Os grupos se subdividem em diferentes linhas o quadro abaixo apresenta a variedade do público alvo contemplado pela política.

Quadro 2 – Linhas de financiamento do Pronaf

Linhas	Descrição
Pronaf Custeio	Destina recursos para custear os itens necessários para a rotina de produção, seja ela agrícola ou pecuária
Pronaf Mais Alimentos	Linha de financiamento para agricultores que realizam atividades para a produção gêneros alimentícios
Pronaf Agroindústria	Financia os investimentos voltados à formação de estoque de insumos, matéria-prima, produto final e serviços de apoio à armazenagem, conservação e comercialização da produção para venda futura.
Pronaf Agroecologia	Financiamento de sistemas de produção orgânicos ou agroecológicos
Pronaf Eco	Financia investimentos em técnicas que buscam reduzir o impacto da atividade rural no meio ambiente.

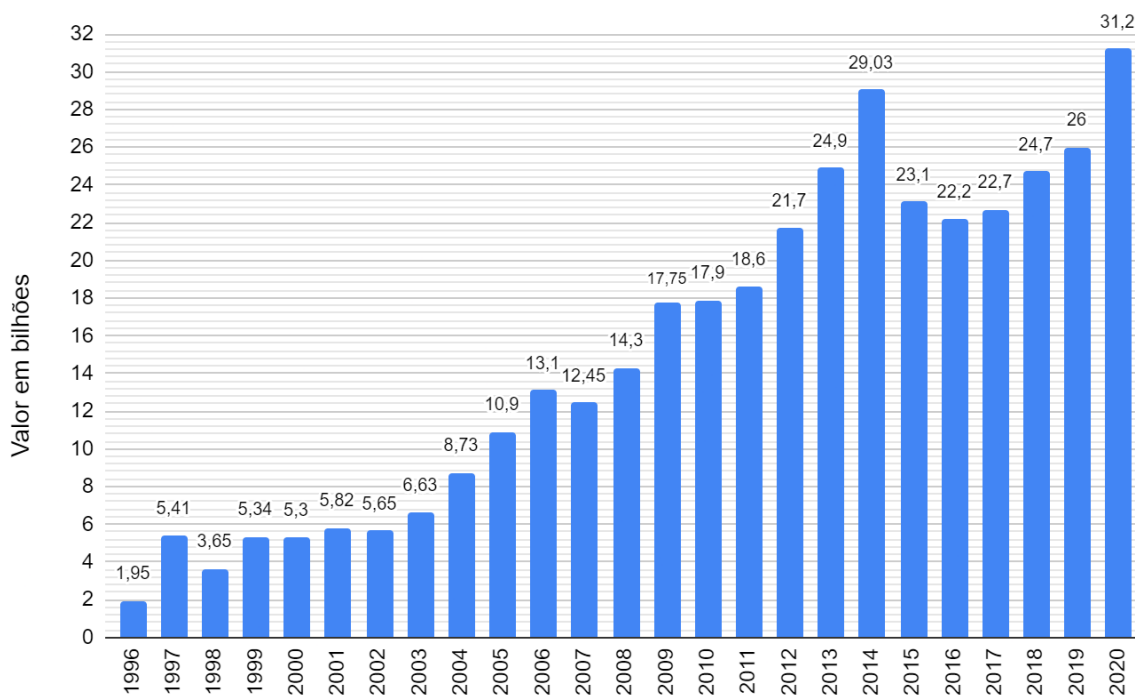


Pronaf Floresta	Financia projetos para sistemas agroflorestais.
Pronaf Semiárido	Linha de crédito para projetos de convivência com o semiárido com foco na sustentabilidade.
Pronaf Mulher	Financia projetos elaborados pela mulher agricultora, independentemente do seu estado civil.
Pronaf Jovem	Linha de financiamento para jovens entre 16 a 29 anos.
Pronaf Cota-Parte	Financia a integralização de cotas-partes de agricultores familiares cooperados
Microcrédito Rural	Financia atividades agropecuárias ou não de produtores de mais baixa renda, que tenham renda bruta familiar anual de até R\$ 23 mil.

Fonte: Cresol 2019 - adaptado pelo autor.

Para se obter os financiamentos por meio do Pronaf é preciso atender também a alguns requisitos básicos. É preciso que o produtor resida na propriedade rural ou em local próximo, a depender das características geográficas da região; explorar a terra, seja como proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA); ter ao menos 50% da renda familiar bruta vinda da atividade rural, seja agropecuária ou não; ter renda bruta familiar de até R\$ 360 mil nos últimos 12 meses de produção; ter, no máximo, 4 módulos fiscais para a atividade agrícola ou 6 para a atividade pecuária e utilizar mão de obra de terceiros apenas com base na sazonalidade da produção (se os empregados forem permanentes, devem ser em número menor do que os integrantes da família). É possível verificar um aumento significativo do programa ao longo dos anos.

Figura 1 - Evolução do financiamento do Pronaf 1996-2020 (em bilhões de reais)



Elaboração própria a partir de Benatti (2018) e BACEN (2021)¹

Na safra de 2019-2020 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi contemplado com 31,2 bilhões de reais (BRASIL, 2019). Todavia, mesmo após duas décadas de implementação, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar ainda apresenta muitas disparidades regionais. Monteiro e Lemos (2019) realizaram um interessante levantamento sobre a distribuição do Pronaf nas regiões brasileira. Os resultados da pesquisa confirmam a hipótese de uma desigual distribuição de renda nas políticas do programa de financiamento. De acordo com os autores existe uma maior concentração e aporte de recursos do Pronaf nas regiões Sul e Sudeste e Centro Oeste (MONTEIRO; LEMOS, 2019, p. 11).

A questão está também pode estar diretamente relacionada ao fato das cooperativas de crédito ainda não estarem bem distribuídas em termos territoriais. De acordo com Búrigo (2010) o perfil do desenvolvimento econômico nacional, o Sudeste e o Sul apresentam um percentual maior de cooperativas em relação ao tamanho de sua população, enquanto no Norte e Nordeste esta participação é relativamente muito inferior. Onde o acesso ao crédito é inviabilizado, torna-se indispensável a criação de mecanismos e estratégias efetivas para o

¹ Dados de 1996-2016 de Benatti (2018) e dados de 2017-2020 Bacen (2021)



seu pleno provimento. A capilarização das cooperativas e o fornecimento de alternativas financeiras, contribuem para a mitigação do problema de acesso ao crédito no Brasil.

Considerações finais

Em muitos municípios do Brasil, as cooperativas são as únicas instituições financeiras que conseguem atender o público alvo específico das políticas de acesso ao microcrédito e crédito rural. A possibilidade de atuar como um intermediário financeiros no sistema monetário nacional, concedem às cooperativas de crédito um importante papel na difusão da estratégia de inclusão financeira do Brasil. Através da diminuição de custos de operação e grande capilaridade nacional o modelo de cooperativismo permitiu que o sistema financeiro brasileiro alcançasse diversos de municípios anteriormente excluídos.

Com base nos dados coletados na literatura, este artigo tratou das cooperativas como importantes agentes capazes de servir regiões isoladas com dificuldades na obtenção de crédito. As mesmas se consolidaram como instituições essenciais para a capitalização de recursos financeiros e importantes agentes implementadores de políticas públicas locais e regionais.

O acesso ao crédito (microcrédito rural) requer medidas setoriais e políticas públicas consistentes, neste caso, as cooperativas de crédito destacam-se por estarem próximo ao seu público. Porém, mesmo com os grandes avanços no setor de microcrédito rural ainda é necessário uma legislação inclusiva, que permita maior diversificação de produtos e penetração das organizações de microfinanças no mercado financeiro em diferentes regiões do país. Atuar de modo cooperativo é a forma encontrada por muitos pequenos produtores rurais para obterem acesso ao crédito e infraestrutura básica. Reunidos em cooperativas de crédito ou em cooperativas rurais, os produtores conseguem acesso facilitado a serviços especializados e produtos com maior eficiência e menor custo.

REFERÊNCIAS

BACEN. **Panorama do sistema nacional de crédito cooperativo**: Data base dezembro 2018. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 2018.

_____. **Matriz de dados do crédito rural**. Brasília. Recuperado em 7 de maio de 2021, *X SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva* 15, 16, 17, 23 e 24 de setembro de 2021



de <http://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/MICRRURAL/> [Links]

BARONE, F. M. **Políticas públicas de acesso ao crédito como ferramenta de combate a pobreza e inclusão social: o microcrédito no Brasil.** 2008. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [s. l.], 2008.

BENATTI, G. S. de S. **Capacidades estatais e políticas públicas: uma análise a partir da experiência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) no período de 1996 a 2016.** 2018. Dissertação de mestrado - UNICAMP, Campinas, 2018. Acesso em: 25 jan. 2020.

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

CARDOSO, U. C. **Cooperativa Financeira:** Série empreendimentos coletivos. Brasília, DF: Sebrae, 2014.

BRASIL. **Plano Safra - 2019-2020.** Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/plano-agricola-pecuario/plano-agricola-e-pecuario-2019-2020>. 2019.

GREATTI, L. **As cooperativas de crédito e a implementação da política de inclusão financeira no Brasil.** 2017. Tese de doutorado - Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18454>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

LIMA, M. L. S.; CARVALHO, L. A.; VIDAL, Ma. B. Microfinanças e inclusão social – um Estudo de Caso. In: Políticas Sociais para o Campo 2008, Rio Branco. **Anais...** In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco: 56, 2008.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

MEINEN, Ê.; PORT, M. **Cooperativismo financeiro: percurso histórico, perspectivas e desafios.** 1. ed. Brasília, DF: Confedra, 2014.



MONTEIRO, A. P.; LEMOS, J. de J. S. Desigualdades na distribuição dos recursos do Pronaf entre as regiões brasileiras. **Revista de Política Agrícola**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 6, 2019.

OCB. **Anuário do cooperativismo brasileiro 2019**. 3. ed. Brasília, DF: Organização das Cooperativas Brasileiras, 2019.

PINHEIRO, M. A. H. **Cooperativas de crédito: história da evolução normativa no Brasil**. Brasília, DF: BCB, 2008. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/livro_cooperativas_credito.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2020.

RISSON, C.; FLACH, A. A. B. O BNDES e as cooperativas de crédito: uma parceria para os pequenos municípios no Sul do Brasil. [s. l.], n. BNDES, 2014. . Acesso em: 25 jan. 2020.

SCHRODER, M. **Finanças, comunidades e inovações: organizações financeiras da agricultura familiar-O Sistema Cresol (1995-2003)**. 2005. UNICAMP, Campinas, 2005.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. [s.l.] : Cengage Learning, 2013.

SOARES, M. M.; SOBRINHO, M. Microfinanças - O papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito. **Brasília: BCB**, [s. l.], 2008.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [s. l.], n. 16, p. 20–45, 2006.

ZIGER, V. Cooperativismo de crédito solidário: inclusão social e desenvolvimento local. **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, [s. l.], p. 101–109, 2009.

ZOUAIN, D. M.; BARONE, F. M. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 41, n. 2, p. 369–380, 2007.