

A Descentralização do Financiamento Rural na Indonésia é um Exemplo para o Brasil?

Amaury Patrick Gremaud

** Professor Doutor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo Campus de Ribeirão Preto.*

** Pesquisador do Laboratório de Descentralização e Desenvolvimento Local da FEARP/Universidade de São Paulo (USP)*

Rudinei Toneto Jr.

** Professor Doutor do Departamento de Economia da Universidade de São Paulo Campus de Ribeirão Preto*

** Pesquisador do Laboratório de Descentralização e Desenvolvimento Local da FEARP/USP*

Resumo

O presente artigo, partindo de algumas breves considerações acerca dos problemas relativos ao financiamento rural em geral e do caso brasileiro em particular, questiona até que ponto as experiências de financiamento rurais relativas aos pequenos produtores na Indonésia, consideradas bem-sucedidas tanto pelo elevado impacto como pela sua sustentabilidade, poderiam servir de algum modo para uma reestruturação institucional do sistema de financiamento rural brasileiro. A evolução histórica do sistema indonésio permite constatar a presença de uma longa tradição de bancos locais, reforçada no período recente. Existe, porém, como no Brasil, uma forte participação do setor público, com épocas de repressão financeira e desregulamentação. O financiamento rural também foi centralizado em bancos estatais e teve problemas semelhantes ao brasileiro. O sistema indonésio, entretanto, passou por uma reformulação baseada na descentralização, mesmo que preservando o caráter estatal, o que pode servir como exemplo para a reestruturação do financiamento rural no Brasil.

Palavras-chave:

Microcrédito, financiamento rural e descentralização.

1 - INTRODUÇÃO

As dificuldades associadas ao financiamento rural, em especial dos pequenos produtores, decorrem das próprias características de funcionamento do sistema financeiro agravadas por especificidades do meio rural e de suas atividades econômicas.

Os problemas relativos ao sistema financeiro são, principalmente, os decorrentes de assimetria informacional, como os de seleção adversa e risco-moral. De forma a atenuar tais problemas, os intermediários financeiros se apóiam em mecanismos de seleção e monitoramento (STIGLITZ, 1990). Na execução destas funções, os bancos imprimem uma série de características às transações financeiras (elaboração de contratos complexos, com cláusulas restritivas e exigência de garantias, produção interna de informações, criação de seções de análise de crédito e monitoramento de ações) que geram custos (transação e informação) e tendem a levar o sistema financeiro a apresentar um caráter conservador, excluindo segmentos em que tais custos são mais elevados ou que não possuam garantias suficientes para minimizá-los.

No meio rural estes problemas são agravados por uma série de aspectos: a população rural tende a ser mais pobre que a urbana; baixa densidade populacional; operações em pequenas escalas (empréstimos e poupança); ausência de formas tradicionais de colateral; mercados fragmentados e isolamento (falta de comunicação e integração com outros mercados), criando barreiras às informações e limitando a diversificação de riscos; sazonalidade e elevadas flutuações de renda, entre outros. (YARON; BENJAMIN; PIPREK, 1997).

Vários governos, principalmente dos países em desenvolvimento, a partir dos anos 1960, tentaram superar esses problemas com a criação de linhas centralizadas e subsidiadas de financiamento ao setor e instituições financeiras públicas para atingir as camadas excluídas. No caso brasileiro este modelo centralizado foi implementado pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) com base especialmente na atuação do Banco do Brasil. O

crédito destinado ao meio rural tinha algumas especificidades:

- a) Era operado, em geral, por instituições públicas ou por repasses de recursos delas oriundos (ou de agências internacionais);
- b) Boa parte dos créditos eram recursos orçamentários destinados ao setor ou recursos de utilização obrigatória no setor;
- c) O mercado não operava livremente, sendo objeto de medidas financeiras repressivas, havendo tetos e outros controles sobre a taxa de juros;
- d) Havia fortes subsídios explícitos ou implícitos embutidos no crédito.

Este tipo de política apresentou alguns resultados positivos, principalmente, quanto aos objetivos de aumento da produção e dos investimentos. Mas vários problemas acompanham tal modelo. A sustentabilidade da atividade financeira é um deles. Como a ênfase é dada à disponibilidade de crédito barato, pouca atenção se dá à sua recuperação e o sistema acaba operando com inadimplência elevada e constantes renegociações. Associado a este problema também se pode destacar a baixa ênfase em alavancar ou incentivar a poupança no meio rural. Deste modo, os agentes financeiros, na medida em que são repassadores de recursos subsidiados, pouco desenvolvem metodologias e corpos técnicos para selecionar, monitorar e supervisionar os empréstimos. A capacidade do governo central em fazer isto também é baixa e custosa. Assim, a sustentabilidade de longo prazo é baixa, levando à falta de credibilidade das operações e à dependência crescente de recursos orçamentários. No Brasil, estes problemas foram claros e às vezes também estiveram associados à ineficiência e a elevados custos operacionais do Banco do Brasil.

Estas políticas apresentavam também problemas de focalização, alcance e eficiência. Em muitos casos, o subsídio era apropriado por quem não precisava, o crédito não atingia o público-alvo e favo-

recia camadas de renda mais elevada. Como os custos administrativos de prover um grande número de pequenos empréstimos eram altos, a maior parte do crédito consistia em grandes empréstimos destinados aos maiores produtores ou agroindústrias, quase inexistindo crédito para outras atividades geradoras de renda do meio rural.

No caso do financiamento rural brasileiro, estes problemas estiveram presentes e, na sua reformulação, várias questões se conjugam, desde o agente financeiro a operacionalizar o crédito (se público, privado, o papel do Banco do Brasil etc.), até o tipo de política (o que se deve financiar) e sua implementação (os critérios de acesso e a forma de operacionalização com os agentes financeiros). Várias propostas têm surgido para a reformulação do sistema: a institucionalização de um sistema puramente baseado no mercado, a criação de uma rede de agentes de microcrédito etc. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), instituído mais recentemente, busca, pelo menos em parte, atacar este tipo de questão e efetivamente ampliou sobremaneira o alcance do crédito para uma população antes não assistida. Porém, por mais que se tenha avançado, sem se questionar o custo do programa, o alcance ainda é limitado¹.

O objetivo deste artigo é trazer alguns elementos que contribuam para a redefinição do sistema de financiamento rural no Brasil. Analisaremos aqui o caso do financiamento rural na Indonésia. O interesse por este modelo decorre de vários fatores: em primeiro lugar, este é considerado um caso de sucesso, tanto pelo elevado alcance, como pela sua sustentabilidade²; em segundo lugar, o caso indonésio é importante para o Brasil pela forma como se deu a evolução do seu sistema financeiro. Apesar da evolução histórica de o sistema indonésio permitir constatar a presença de uma longa tradição de

bancos locais, reforçada no período recente, existe, como no Brasil, uma forte participação do setor público, com épocas de repressão financeira e desregulamentação. O financiamento rural também foi centralizado em bancos estatais e teve problemas semelhantes aos do brasileiro. O sistema indonésio, porém, passou por uma reformulação baseada na descentralização, mesmo que preservando o caráter estatal, o que pode servir como exemplo para a reestruturação do financiamento rural no Brasil.

O artigo se divide em mais duas partes, além desta introdução e das considerações finais. A primeira aborda a evolução do sistema de financiamento rural na Indonésia, destacando as mudanças ocorridas nas últimas décadas. Na segunda, apresentamos o caso do *Bank Rakyat Indonesia*, banco estatal responsável pelas principais mudanças acima referidas.

2 - UM BREVE HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO RURAL NA INDONÉSIA³

No início do século XX, o sistema financeiro da Indonésia era essencialmente dominado por bancos estrangeiros, mas existiam duas grandes exceções:

- i) o *Banco Rakyat* da Indonésia (**BRI**, Banco do Povo da Indonésia), um banco público federal que funcionava para assuntos de governo e seus funcionários e possuía uma ampla rede de agências pelo interior da Indonésia;
- ii) os *Badan Kredit Desa* (**BKD**), pequenos bancos municipais que buscavam tirar os pequenos camponeses das mãos dos usuários (ao final do século XIX havia um grande número destas instituições espalhadas pela Indonésia).

Estas características perduraram até o governo Sukarno, de 1945-1966, que implementou uma forte

¹ Sobre o PRONAF, ver Abramovay e Veiga (1999).

² A sustentabilidade pode ser definida pela baixa dependência de subsídios, que é considerada importante, pois garante permanência da instituição ao longo do tempo e maior independência desta frente aos órgãos tuteladores. Ver Yaron; Benjamin e Piprek (1997) e Meyer (2000).

³ Ver Charitonenko et al. (1998); Lapenu (1998) e Prabowo (1999).

repressão financeira, nacionalizando e centralizando o sistema bancário indonésio. Já no governo de Suhato, de 1967-1997, podemos destacar três fases:

A primeira fase (1967-1970) é caracterizada por uma política de liberalização e de desenvolvimento dos serviços financeiros. Nesta fase, foram criados os *Bank Pembangunan Daerah (BPD)* - Bancos Provinciais de Desenvolvimento, que recebem fundos públicos e participam no financiamento das políticas de desenvolvimento regional.⁴

Na segunda (1970-1983), houve uma nova repressão financeira, impondo-se barreiras a entrada no sistema financeiro. Os bancos públicos nacionais passaram a gerenciar o desenvolvimento no país, refinanciando recursos que vinham do Banco da Indonésia (Banco Central) ou de fontes orçamentárias. Nesta época, que corresponde a uma fase de *boom* do petróleo, existiam fartos recursos para financiamento, como o crédito formal para pequenos e médios negócios (incluindo agricultores), administrado por bancos comerciais que recebiam créditos líquidos com baixas taxas de juros e emprestavam para o público-alvo a taxas inferiores às do mercado. Destaca-se neste contexto o *Bimbingan Massal (BIMAS)*, crédito agrícola fundamental para buscar a auto-suficiência em arroz – objetivo deliberado do governo da Indonésia na época. Neste crédito, as agências rurais do **BRI**, as *Unit Desa (UD)*, eram fundamentais, dada a sua capilaridade e a possibilidade de atingirem os agricultores com o crédito subsidiado⁵. Também importantes eram as **KUD** (instituições cooperativas agrícolas), que asseguravam o enquadramento técnico dos produtores. Depois de quinze anos de evolução, apesar de o início ter sido positivo, especialmente quanto à forte ampliação na produção de arroz, já apareciam os problemas: baixa sustentabilidade, baixa propensão à poupança, além de problemas de eficiência e alcance.

⁴ Junto aos **BPD** criaram-se os **BPR** (bancos populares de crédito nos distritos), reforçando a já existente tradição de instituições financeiras locais.

⁵ Neste momento, também se criou o sistema de poupança *Tabungan Nasional (TABANAS)*.

Na terceira fase (1983 em diante), ocorreram mudanças importantes. Como dissemos, se a auto-suficiência em arroz foi atingida, vários problemas apareceram. Além das questões acima suscitadas, também pressões macroeconômicas se colocaram: externamente, a queda dos preços do petróleo e a retração financeira internacional, e internamente, o desemprego e o êxodo rural. Neste contexto, buscou-se uma liberalização progressiva do sistema financeiro. Dentre as modificações, destacam-se:

- a) Redução do crédito subsidiado que, porém, não acaba (para o setor agrícola, cria-se o *Kredit Usaha Tani (KUT)*);
- b) Eliminação de parte da repressão financeira; mas o governo continuava obrigando os bancos a destinarem parte do crédito para pequenos negócios⁶;
- c) Abertura do mercado financeiro à concorrência, concedendo, entretanto, um prazo para adaptação das empresas existentes;
- d) Introdução das regras prudenciais internacionalmente definidas.

A liberalização deu mais agilidade ao sistema, mas manteve o acompanhamento e uma vigilância cerrada – controlando a adaptação às mudanças, buscando o equilíbrio financeiro, a estabilidade e a eficiência das instituições públicas - e ainda, intervindo com programas de desenvolvimento. Estas reformas, porém, ocorreram de modo progressivo e ajustável com o tempo, sendo que, só ao final, tornaram-se lei bancária.

Nestas mudanças, promoveu-se a divisão do sistema financeiro em dois grupos:

1. Os Bancos Gerais (bancos comerciais clássicos), únicos autorizados a receberem depósitos à vista, possuindo exigência de capital mínimo de US\$ 5 milhões, podendo ser

⁶ Todos têm que ter 20% de portfólio em pequenos empréstimos locais.

Sociedades Anônimas públicas (união ou provinciais) ou privadas ou ainda cooperativas; e

2. Os Bancos Populares, também conhecidos por bancos rurais. Bancos menores que podem mobilizar poupança, mas que têm certas limitações de atividades (não operar em câmbio, seguros etc.), além de haver empecilhos à participação de capital estrangeiro. No início, também eram limitados geograficamente a subdistritos (ao redor de 15 municipalidades); depois, a restrição foi retirada. O capital mínimo é de apenas US\$ 25 mil, podendo ser Sociedades Anônimas públicas (provinciais) ou privadas, cooperativas ou ainda de responsabilidade limitada.

No que tange às microfinanças e ao financiamento rural da Indonésia, foram feitas várias modificações. Inicialmente, nas antigas operadoras de crédito local, foram institucionalizados os bancos populares distritais (BPR) e deu-se autonomia às unidades locais do BRI⁷. Procurou-se formalizar parte das atividades informais ou que estavam no seu limiar, mas sem perder as vantagens propiciadas pelas relações financeiras informais:

- a) Relações próximas entre tomador e empresário, que permitem facilidade no acesso e rapidez na prestação dos serviços com flexibilidade, para que não haja a necessidade de se quebrarem os contratos, e baixos custos de transação;
- b) Redução dos custos de coordenação e de obtenção de informações.⁸

Apesar do movimento de institucionalização do crédito, ainda persistem na Indonésia, e em volume elevado, as tradicionais operações informais de crédito, uma vez que as novas instituições formais necessitam ainda passar por um longo processo de

⁷ Este ponto será desenvolvido no próximo item

⁸ A contrapartida destas vantagens são os juros elevados e a criação de laços de dependência.

aprendizagem, ganhar reputação e estabelecerem relações de confiança junto às comunidades locais, elementos já estabelecidos de longa data no mercado informal. Algumas práticas de crédito informal são:

- a) As associações de poupança (tontinas), tanto de tipo mutual (cada um recebe o que colocou) ou comercial (em que o organizador retira custos), bastante realizada entre grupos de vizinhos, especialmente mulheres. Os recursos são pequenos e, normalmente, utilizados em operações de consumo. Estas práticas possuem um valor social elevado e, apesar de informais, tais grupos, por vezes, são admitidos pelas instituições oficiais;
- b) Os comerciantes que destinam crédito a clientes. Também há créditos de compradores, que compram quando os produtos ainda estão em processamento, proporcionando uma espécie de mercado futuro para os produtores, mas com juros altos;
- c) O penhor informal, onde empréstimos são concedidos com garantia de terras e/ou bens produtivos, os quais inclusive podem ser usados pelo credor. É uma forma muito ágil, sendo que às vezes pode haver empréstimos altos;
- d) Empréstimos sem garantias, dados por vizinhos, familiares e usuários conhecidos, onde, às vezes, não há o pagamento dos juros em moeda, mas em trabalho.

De todo modo, assistiu-se ao crescimento das instituições de crédito formais privadas e dos bancos rurais, por vezes, estatais. De fato o KUT tornou-se a principal fonte de crédito, em substituição aos antigos mecanismos de crédito subsidiado (BIMAS). É um crédito destinado a pequenos produtores para comprarem insumos e está fortemente baseado nas necessidades do demandante apesar de, às vezes, existirem problemas para a formalização dos empréstimos, com vários demandantes não conseguindo a sua aprovação. Com a crise financeira da Ásia, hou-

ve problemas com este tipo de crédito, pois os juros se tornaram muito altos e o governo acabou dando maiores subsídios para viabilizar a recuperação das culturas e a aquisição de insumos.

Também, muitos novos Bancos Rurais privados foram criados com a liberalização financeira, especialmente em Java e Bali. Estes se posicionam geograficamente de modo complementar aos bancos rurais regionais e concorrem diretamente com as unidades locais do BRI. Neste sentido, estes bancos buscam diferenciação por serviços de qualidade (escritórios novos, acolhendo bem os clientes, diferenciação em termos de volume e taxas) e trabalham muito com *marketing* (presentes), além de gerirem sistemas de poupança com destinos específicos (peregrinação, escolarização das crianças etc.). A seleção dos clientes é feita com base em garantias físicas (certificado de terra, salário regular, capital produtivo) e há um forte profissionalismo dos empregados para acompanhamento. Existe a busca de nichos específicos, inclusive alguns estabelecendo ligações religiosas como por meio do islamismo, que proíbe juros fixos e predeterminados. Algumas “instituições financeiras islâmicas” adotaram o sistema de compartilhamento de lucros e perdas, respeitando o princípio religioso⁹, obtendo credores fiéis e aumentando a poupança em grupos específicos.

Vários destes bancos se organizaram na forma de rede para enfrentar o risco de implementação com escala muito baixa (baixa diversificação de portfólio, riscos localizados, como secas, epidemias e quedas de preços de certos produtos). Isto permitiu alcançar economias de escala na formação e apoio técnico, aumentando o poder de controle e supervisão. Estas redes são de natureza variada, não existe um padrão determinado pelo Banco da Indonésia. Alguns exemplos são:

- a) Uma organização central com um papel de supervisão e coordenação;
- b) Uma estrutura horizontal com os bancos organizando entre si trocas de fundos e de formação profissional;
- c) Redes de bancos temáticos como os que seguem os princípios islâmicos;
- d) Redes de bancos de um só proprietário – indivíduo ou banco comercial (os bancos comerciais podem usar esta rede para distribuir recursos, mas cada agência assume um risco que não se espalha por dentro do sistema).

Quanto aos antigos intermediários financeiros rurais, estes também sofreram algumas modificações. Eram instituições públicas ou semipúblicas, em geral microinstituições distribuindo pequenos créditos, com trajetórias variadas e modos de funcionamento não muito bem definidos. A rigor, quase não preenchiam o papel de intermediários financeiros, dada a pequena poupança e os poucos empréstimos que realizavam. Normalmente, seus funcionários eram pouco profissionais, não tinham formação bancária e recebiam baixos salários, faltava motivação e os resultados operacionais eram pífios. Também havia pouco interesse dos tuteladores, o que fazia com que tivessem papel secundário e alcançassem pouca credibilidade.

As alterações que ocorreram no sistema financeiro da Indonésia, nos anos 1980, também afetaram estas instituições. Mesmo com algumas mudanças ocorridas, parte delas não parece ter-se adaptado muito bem às transformações. O Estado continuou sendo o operador direto das atividades de baixa amplitude: fornecendo fundos para empréstimos e cobertura da inadimplência. Na verdade, boa parte destas instituições tem uma função política que justifica sua manutenção, mesmo porque concedem alguma autonomia aos governos locais e provinciais para estabelecerem políticas próprias de desenvolvimento. Os BKD, bancos semipúblicos que proliferaram desde o final do século XIX (havia por volta de 20.000 dispersos pelo território da Indoné-

⁹ Não se pode esquecer que a Indonésia é o maior país islâmico em termos populacionais. O sistema de compartilhamento de ganhos e perdas ou a chamada *finança participativa* (associativa) está na origem dos contratos de *comanditas* e mesmo dos princípios do chamado *venture capital*. Sobre os princípios religiosos e sua relação com as instituições financeiras islâmicas, ver Warde (2001).

sia), regrediram significativamente, sendo que existem hoje pouco mais de 4.000 unidades¹⁰. A dispersão e falta de coordenação continuam sendo um problema destes bancos. A longevidade e relativa estabilidade dos que permanecem são alegadas como importantes causas de sua falta de dinamismo e isolamento frente ao restante das transformações¹¹.

Neste quadro, porém, existem exceções: as **BPR** ligadas aos BPD de Java Central, Java Este e Kalimantan Sul. Badan Kredit Kecamatan – Central Java (**BKK-CJ**) é o nome que tais instituições recebem em Java Central. Os BKK-CJ foram criados ainda em 1972¹². Naquela época, já possuíam um caráter diferenciado: havia alguma autonomia na operação das instituições nos distritos (Kecamatan); seu corpo funcional era integrado à comunidade local; os empréstimos não eram subsidiados, mas havia flexibilidade na utilização dos recursos e o acesso era facilitado e simplificado; os incentivos ao pagamento se faziam por redução de juros e acesso a novos empréstimos. Acoplada aos empréstimos, havia a necessidade de se constituírem depósitos de poupança obrigatórios, elevando os juros reais pagos. O aporte inicial é feito pela província ao BPR, que o transfere aos BKK. Este aporte de recursos se manteve, pois a geração de poupança junto aos BKK, apesar da obrigatoriedade, não se mostrou suficiente para auto-sustentar as agências, além do que, na sua fase inicial, a recuperação de crédito se mostrou deficiente, persistiam empréstimos que não permitiam a sobrevivência da instituição (a não ser que houvesse subsídio por parte da Província), o que foi agravado por problemas de corrupção e gerenciamento. Muitos BKK fecharam no início dos anos 1980¹³, mas, ao longo da década, os restantes me-

lhoraram significativamente sua *performance*, atingindo bons níveis de sustentabilidade e alcance¹⁴.

Para isto, foi importante o redesenho de alguns empréstimos, a introdução de melhores incentivos ao pagamento dos empréstimos. Algumas modalidades de empréstimos especiais foram suprimidas e, principalmente, procurou-se sustentar uma prática de concessão permanente de crédito, bastante desburocratizada. Antes, a obtenção de novos empréstimos por parte do cliente era impossibilitada pela não-disponibilidade de recursos da unidade, diminuindo, assim, a confiança do prestador na instituição financeira. É importante destacar que os empréstimos dos BKK são de montantes pequenos (em média inferiores aos US\$ 100). Os BKK pouco se valem de colaterais, sendo as referências o principal aval na concessão dos empréstimos (os líderes das localidades possuem papel importante neste processo). Além disto, mantiveram-se as práticas de redução de juros quando do pagamento em tempo correto. Estes pagamentos são flexíveis mas, em geral, são bastante frequentes (semanais).¹⁵ A maior aproximação das unidades com a população local (postos avançados) e, depois de 1987, a mobilização de poupança voluntária¹⁶, também foram elementos importantes na melhoria da *performance* destas instituições.

Em Java Este, estas instituições são chamadas *Kredit Usaha Rakyat Kecil (KUKR)*. Depois das novas regras, adotaram a forma de empresas regionais, com capital em geral aberto (50% do governo

¹⁰ Os BKD que persistiram e apresentaram relativo grau de sucesso em termos de sustentabilidade e alcance dos créditos estão em grande parte concentrados em Java central (CHAVES; GONZALES-VEGA, 1996).

¹¹ Outro problema é que, em geral, abrem apenas uma vez por semana no município, o que dificulta o acesso dos clientes aos serviços e reduz contato entre empresa e cliente.

¹² Sobre as BKK-CJ, ver Reidinger (1994).

¹³ Boa parte das unidades que fecharam eram urbanas. Nestas, segundo Reidinger (1994), a corrupção era maior e o incentivo ao pagamento era menor em função da existência de outras oportunidades de financiamento.

¹⁴ O elogio à *performance* das BKK a partir do final dos anos 80 pode ser visto, por exemplo, em Yaron (1994) e Chaves e Gonzales-Vega (1996). Ambos apontam para mais de 500.000 clientes atingidos pelas BKK.

¹⁵ Os BKK, neste sentido, se aproximam do mercado informal de crédito. Normalmente o pagamento é feito de maneira bastante compreensível para os tomadores: são doze prestações, dez correspondendo a 1/10 do empréstimo, a décima primeira, à poupança obrigatória e a décima segunda, aos juros. O refinanciamento, por outro lado, leva em geral apenas um dia para ser (ou não) aprovado.

¹⁶ O programa implementado denominava-se *Tabungan Masyarakat Desa* (Tamades). Com este programa, ampliaram-se os depósitos, mas estes ainda são insuficientes, um dos problemas na mobilização de poupança está nas baixas taxas de juros do programa.

provincial, 40%, local e 10%, banco de desenvolvimento de Java-Este), permitindo, assim, que as KUKR fossem supervisionadas pelo banco de desenvolvimento e que este recebesse dividendos, mas facilitando os procedimentos de crédito, transferência de fundos e diversificação dos serviços ofertados. Institucionalizadas, elas podem ter maiores oportunidades de se desenvolverem por meio de mobilização de poupança, além de poderem obter maiores empréstimos junto às outras instituições bancárias.¹⁷

O Estado se retirou, em parte, do funcionamento do sistema financeiro, mas manteve um importante papel na política de combate à pobreza. Esta intervenção passou a ser realizada sob novas formas institucionais, mantendo a iniciativa estatal, mas com a participação de outros atores. As atividades de seleção, distribuição e controle das operações foram entregues para agentes mais próximos dos receptores dos benefícios, buscando associações com Organizações Não-Governamentais (ONG) e grupos locais pré-existentes e que, em geral, trabalham com redes de informação. Estes mecanismos são custosos e, em parte, subvencionados, mas, em geral, procura-se favorecer o bom funcionamento das instituições e diminuir os problemas de inadimplência por meio de melhores informações, reuniões frequentes com os beneficiários, participação da população local, pressão social, incentivos e esperanças de empréstimos futuros.¹⁸

¹⁷ Outras modificações que estas empresas fizeram foram no sentido de aprimorar a defesa contra riscos de não-pagamentos. Dentre estas medidas, destacam-se principalmente as tentativas de associar as autoridades municipais na responsabilidade dos empréstimos ou pelo menos de sua recuperação. Existem também algumas tentativas de estímulo à poupança, como a instalação de “cofrinhos” junto às famílias que pedem empréstimos.

¹⁸ Podemos destacar algumas destas práticas: i) o Ministério da Agricultura possui projetos inspirados no Grameen Bank de Bangladesh, com a formação de grupos de caução solidários para assegurar pagamentos; ii) o **P4K**, com recursos originais do **IFAD** também é um esquema de crédito acessível aos agricultores marginais para desenvolverem atividades rentáveis para agricultura familiar; iii) o programa **PHBK** do Banco da Indonésia, com apoio do **GDZ** alemão, que procura estabelecer ligações entre bancos e associações locais que já têm alguma experiência em poupança e empréstimo no seio das vilas (associação de poupança e empréstimo, grupos de camponeses, cooperativas religiosas, centros de planejamento familiar, associação de microempresários).

Um último ponto que mereceu destaque foi o impacto sobre o sistema financeiro da chamada crise asiática, que ocorreu entre o final de 1997 e 1998, sendo a Indonésia um dos países mais fortemente atingidos.¹⁹ O impacto se fez presente especialmente nas instituições que tomaram recursos no exterior ou cujos empréstimos foram destinados a clientes que o fizeram, além do que muitas corridas bancárias aconteceram de modo que o Banco da Indonésia teve de garantir os depósitos e colocar em execução planos de socorro e reestruturação. Os grandes bancos gerais da Indonésia foram particularmente afetados, os dois maiores e mais 11 outros foram assumidos pela agência nacional de reestruturação bancária. Ao todo, 61 bancos fecharam. Os sete grandes bancos estatais foram capitalizados pelo governo e quatro se unificaram. O microcrédito rural também se viu afetado, porém em menor grau, como pode ser visto no caso do BRI-UD examinado adiante. Os efeitos fizeram-se sentir especialmente em função da recessão que se seguiu à crise.

3 - O CASO DO BANK RAKYAT INDONÉSIA – UNIT DESA (BRI-UD)²⁰

O BRI, como já visto, é um banco comercial estatal que, durante o período do *boom* do petróleo, assumiu o papel de agência de desenvolvimento do governo com a finalidade de atingir a auto-suficiência de arroz. As unidades rurais (UD), que na época não eram autônomas, não possuíam contabilidade própria e nem responsabilização separada, implementaram os esquemas de poupança e crédito, especialmente os programas de crédito subsidiado para produtores de arroz, criados entre 1970/71 – o BIMAS. Este esquema teve que ser revisto quando se exauriram os recursos “públicos” ao fim do *boom* do petróleo. Mas também outros proble-

¹⁹ Sobre o impacto da crise sobre os bancos gerais na Indonésia, ver Enoch et al. (2001).

²⁰ Ver Charitonenko et al. (1998); Hook (1995); Lapenu (1998); Prabowo (1999) e Yaron; Benjamin e Piprek (1997) e Yaron; Benjamin e Charitonenko (1998). Originalmente, as unidades do BRI em unidades rurais (*unit desa*), com a incorporação de unidades urbanas (*unit koda*), segundo Robinson (1995), passou a utilizar-se a nomenclatura unidades bancárias (*unit bank*). Manteremos aqui a nomenclatura tradicional, como são mais conhecidas as unidades.

mas ocorreram: queda da taxa de recuperação de crédito e problemas de alcance, já que o crédito subsidiado ia principalmente para os agentes mais ricos e com melhores ligações políticas.

Em 1984, começaram as transformações e novos objetivos para rede foram impostos pelo governo federal. Apesar de o BRI, ainda estatal, continuar atuando em diferentes mercados como um dos principais bancos comerciais e de investimentos da Indonésia, as suas unidades locais foram transformadas numa rede operando especialmente com microcrédito²¹. O ajustamento se fez por meio da descentralização na concessão do crédito, autonomizando as unidades: separou-se a contabilidade e cada unidade passou a ser um centro de lucros e custos. As unidades locais, tendo por alvo as famílias de até média renda, passaram a ser responsáveis pelo conjunto dos serviços de intermediação e por seu equilíbrio financeiro. A existência de uma unidade local passou a ser avaliada em função de sua lucratividade; para tal, a taxa de juros cobrada deveria cobrir os custos dos empréstimos. Foi-lhes dada autonomia na gestão de créditos, poupança e clientes.²² Estas transformações foram acompanhadas por um forte processo de treinamento dos quadros funcionais das unidades locais, que passaram a ser responsáveis pela boa *performance* das suas unidades. Neste ajuste, as unidades se aproveitaram da rede e da infra-estrutura que já haviam sido criadas.

²¹ Esta rede, depois da crise asiática, é supervisionada pelas "unidades estratégicas de negócios microbancários". Quando da crise, o BRI se reorganizou em quatro unidades estratégicas de negócios. Além da Microbancária, passaram a existir também as unidades de "Banco Varejista", "Corporativa" e de "Tesouraria e Investimentos". Esta divisão mostra a amplitude de atuação do BRI, destacando-se, porém, que as UD são parte importante de todo o complexo. Ver Patten; Rosengard e Johnston Jr. (2001).

²² Somente crédito acima de certo montante deve ter aval dos supervisores regionais da unidade. É interessante notar que, apesar de algumas tentativas ainda na década de 70, as relações fiscais na Indonésia permaneceram fortemente centralizadas. Só recentemente, existe uma nova tentativa descentralizadora, que ainda carece de melhor acomodação. Ver Ma e Hofman (2000).

Em 1984, introduziu-se dentro do BRI o *Kredit Umum Pedesaan* (KUPEDES), crédito rural para qualquer atividade, não só atividades agrícolas, e, em 1986, o *Simpanan Pedesaan* - poupança rural (SIMPEDES)²³, constituindo-se nas bases dos serviços oferecidos pelo sistema. Estes serviços possuem regras simples, bastante flexíveis e adaptáveis a uma larga gama de necessidades.²⁴

Os empréstimos são de pequeno porte, em média atingem pouco mais de US\$ 500.²⁵ Os juros no KUPEDES se elevaram a 32% a.a. nominais, mas não há outro custo para o tomador.²⁶ É importante salientar que esta taxa, se a inadimplência e os custos operacionais forem baixos, permite que a unidade seja rentável, já que a taxa de captação gira em torno de 15%. A taxa do KUPEDES não difere das taxas praticadas em média no restante do sistema financeiro da Indonésia. Contudo, não se pode esquecer que o sistema de crédito subsidiado continua funcionando na Indonésia, por meio, por exemplo, do KUT, que cobra taxas inferiores ao KUPEDES²⁷. Apesar de ser aparentemente alta, esta taxa pode ser considerada relativamente baixa para pequenos tomadores, quando confrontada com as alternativas existentes. Segundo Hook (1995), as opções de crédito mais acessíveis para estes tomadores possuíam, antes da crise bancária, taxas maiores, como por exemplo, no caso do financiamento junto a fornecedores (6% ao mês) ou usuários (14% ao mês), ou próximas, como nas cooperativas (2,5% ao mês).

²³ As primeiras versões do SIMPEDES foram introduzidas em algumas regiões e só em 1986 nacionalizaram-se.

²⁴ Pode-se dizer que, em parte, modificações introduzidas no BRI-UD já estavam presentes no BKK-CJ. Porém, algumas mudanças que, inclusive, propiciaram a melhoria de *performance* das BKK, especialmente no fim dos anos 80 e nos 90, também vieram das UD do BRI (por exemplo o sistema de poupança voluntário).

²⁵ O que representa 54% do PNB (Produto Nacional Bruto) *per capita*. Legalmente, os empréstimos podem variar de US\$ 12,5 a US\$ 12.500, mas, em geral, situam-se entre US\$ 200 e US\$ 1.500.

²⁶ Na crise asiática, a taxa se elevou a 45% em setembro de 1998. Um ano depois, voltou ao normal.

²⁷ Durante a crise asiática, os subsídios, inclusive, aumentaram com apoio de organismos multilaterais. O ponto central, no caso do BRI-UD, contudo, parece ser a acessibilidade.

Os empréstimos têm maturidades que variam, em geral, de 12 a 18 meses, mas possuem pagamentos mensais. O procedimento para aprovação dos empréstimos é desburocratizado e rápido²⁸. Os créditos devem possuir garantias físicas (os colaterais - título de propriedade, casa, veículo, salário regular); no entanto, estes possuem certa flexibilidade, adaptando-se às características da localidade. A avaliação do empreendimento e do tomador são, neste ponto, mais importantes. Não há restrições sobre a aplicação dos recursos por parte do tomador. Apesar de estes serem ligados às áreas rurais, a maior parte dos empréstimos não é aplicada prioritariamente em atividades agrícolas, sendo, em boa parte, utilizada em atividades comerciais e até em pequenos processos industriais. Também não há a obrigatoriedade de aplicação em investimentos em detrimento ao financiamento de capital de giro, por exemplo. Os tomadores, na verdade, possuem atividades diversificadas, sendo a agricultura parte destas atividades. Não se obriga por meio do empréstimo uma especialização do tomador.²⁹ A própria mudança na utilização do recurso, que originalmente fora tomado para financiar uma dada atividade, sendo depois utilizado em outra, não é impedida. Enfatiza-se o princípio de que o tomador sabe melhor que o prestador onde aplicar o recurso obtido.

Existem algumas medidas de acompanhamento para compensar a falta de informações entre tomador e prestador e, principalmente, há um sistema de incitação ao pagamento que consiste em devolver ao cliente uma parte dos juros (12% a.a.) quando a parcela é paga sem atraso. Por outro lado, os bons pagadores têm acesso facilitado a novos e maiores empréstimos, estabelecendo assim uma re-

lação duradoura entre prestador e tomador. A diminuição dos juros, o pagamento mensal e, principalmente, a facilidade de acesso a novos créditos com taxas razoáveis são considerados elementos fundamentais de incentivo à diminuição da inadimplência, que é bastante baixa nas UD.³⁰

As unidades também são fortemente incentivadas a procurarem poupanças junto à comunidade em que atuam. Neste sentido, o SIMPEDES propicia taxas reais de juros aos depósitos, garantia pelo Estado e certa facilidade em termos de liquidez dos recursos³¹. Estabeleceram-se também incentivos, como sorteios e loterias para os poupadores³². Além do SIMPEDES, existem três outras modalidades de depósitos nas UD, diferindo nas condições de remuneração e liquidez dos depósitos: o TABANAS, o “Depósito Berjanka” e o “Giro”³³. Assim, o sistema de poupança se constitui num *mix* de possibilidades quanto a liquidez e remuneração, de forma que o poupador pode distribuir seus recursos entre as diferentes opções, de acordo com suas possibilidades e necessidades. Com isto o BRI conseguiu um forte crescimento dos depósitos, de modo a sustentar, desde 1989, seus empréstimos. Em

²⁸ A avaliação se faz por procedimentos tradicionais de avaliação de crédito, apenas simplificados em função de se tratar de micro e pequenas atividades. Atenção especial é dada às condições locais em que as atividades são desenvolvidas, onde o agente de crédito tem papel crucial. O prazo para a aprovação é de, no máximo, 2 semanas, em se tratando de cliente novo (média 1 semana) e, se for antigo, é ainda mais rápido (média de 2 dias).

²⁹ Os tomadores podem tomar mais de um empréstimo para financiar diferentes atividades.

³⁰ O pagamento mensal também pode ser considerado um indutor de pagamento, pois faz com que as parcelas a serem pagas sejam pequenas. A execução dos colaterais é algo raro e usado, em geral, quando se percebe a possibilidade, mas não a vontade do tomador em realizar os pagamentos. Não há, no caso do BRI-UD, os chamados empréstimos a grupos solidários, que é uma outra forma de buscar uma maior recuperação de crédito.

³¹ Podem-se efetuar saques quantas vezes o depositário quiser, mas a remuneração, feita mensalmente, varia de acordo com o montante médio de depósitos; os abaixo de US\$12,5 não recebem remuneração, mas os acima possuem remuneração entre 9 e 12% ao ano. Sobre o sistema de poupança do BRI, ver Robinson (1995). Na crise asiática, os juros do SIMPEDES se elevaram, mas esta elevação foi substancialmente inferior à elevação da taxa de juros em geral na Indonésia. Desde junho de 1999, as taxas recuaram, voltando ao normal em 2000.

³² Permitiu-se, apesar de não se enfatizar, que houvesse poupanças de organizações ou de grupos (governos locais, escolas, instituições religiosas, grupos de jovens etc.).

³³ No Tabanas, por exemplo, só se podem efetuar dois saques por mês, as taxas de juros variam entre 12 e 15% ao ano; no Depósito Berjanka, os depósitos têm periodicidade fixa de até 24 meses e as taxas variam de 8 a 26%. Em 1989, introduziu-se também o SIMASKOT, uma versão do SIMPEDES para as unidades urbanas.

1995, os depósitos atingiram o dobro dos empréstimos.³⁴

Os custos operacionais de uma unidade são reduzidos. Uma unidade típica possui 4 ou 5 funcionários: um administrador geral, que se reporta diretamente ao comitê de diretores do BRI, uma ou duas pessoas que realizam o trabalho de campo, um caixa e um responsável pelo trabalho interno (contador)³⁵. Neste sentido, o número de empréstimos e/ou depósitos por funcionário no sistema é bastante elevado. A vantagem, no caso da Indonésia, é a alta densidade populacional nos locais onde as unidades operam.³⁶ O *staff* da unidade normalmente possui amplo conhecimento da localidade e é integrado a ela, sendo que uma parte é inclusive recrutada localmente, como forma de reduzir os custos de aquisição de informação por parte da instituição. Os procedimentos internos e na concessão do crédito são simplificados, não exigindo elevada qualificação dos funcionários, o que permite o recrutamento de pessoas das próprias localidades. Estes passam por treinamentos internos no BRI e possuem a vantagem de trazerem consigo boa parte das informações relevantes (ou as conseguem a baixos custos) para a tomada de decisão na alocação de empréstimos por conhecerem as atividades da localidade. Internamente, além de boa remuneração para os funcionários, criaram-se sistemas de incentivos tanto às unidades como a seus funcionários, a fim de estimular a obtenção dos resultados esperados e evitar também possíveis conflitos entre funcionários e tomadores de empréstimos, mesmo porque as uni-

dades e seus funcionários possuem alto grau de autonomia decisória e poderes discricionários³⁷.

Um aspecto importante é que o BRI acabou se transformando em uma rede nacional de pequenos bancos locais, sendo que as diferentes UD se valem da possibilidade de trabalhar em rede, o que lhes confere economias de escala em treinamento, obtenção de informações, propaganda etc. Também existe a importante possibilidade de aplicar recursos excedentes (no caso das unidades em que os depósitos sejam maiores que os empréstimos) junto à unidade central, recebendo uma remuneração por esta aplicação, e mesmo obter recursos para empréstimos, caso os depósitos de uma unidade não sejam suficientes.³⁸

Assim, as modificações principais no BRI-UD foram no sentido de:

- a) Introdução da busca de lucro e da sustentabilidade das unidades locais;
- b) Descentralização da tomada de decisão, concedendo liberdade na seleção dos clientes, buscando agilidade e economia nos custos de geração de informações; além de responsabilização dos empregados, mas com participação nos resultados e profissionalização (treinamento);
- c) Concessão de créditos financiados com poupança local para todo tipo de atividade do meio rural e com facilidades para obtenção de novos financiamentos, desde que haja pontualidade nos pagamentos.

³⁴ Um aspecto interessante a ser destacado é o aumento na quantidade de informações que a unidade possui com a existência de um sistema de poupança efetivo, reduzindo o custo de obtenção destas informações que são necessárias para a avaliação dos empréstimos

³⁵ O BRI é dividido em segmentos regionais; em cada um deles existe um supervisor responsável por algumas (em geral quatro) unidades locais. As maiores unidades têm por volta de 10 funcionários.

³⁶ A média é de aproximadamente 130 empréstimos e 850 depósitos de poupança por funcionário (570 empréstimos e 3.600 depósitos por unidade). Segundo Hook (1995), a grande maioria dos tomadores e poupadores não se localiza a mais de 6km da sede da unidade.

³⁷ Os salários são, em geral, acima da média do mercado para o grau de qualificação do funcionário (que não precisa ser extremamente alto) e 10% dos lucros obtidos pela unidade são repartidos pelos seus funcionários, que recebem bônus acima de 1,5 salários, além de existirem prêmios especiais para melhores unidades. Ou seja, incentivos e salário-eficiência são utilizados como forma de precaver possíveis problemas de agente-principal. Ver Chaves e Gonzales-Veja (1996).

³⁸ A unidade com superávit pode emprestar os recursos a uma taxa que mais do que cobre seus custos de captação. Deste modo, não há desincentivos à captação de poupança (CHARITONENKO et al., 1998).

As transformações ocorreram junto com mudanças gerais do sistema financeiro da Indonésia. Uma alteração importante, o fim dos tetos à taxa de juros, foi adotada em 1983, mas a concorrência só entrou em cena cinco anos depois; assim, houve tempo de adaptação das unidades. Muitas UD conseguiram sobreviver, mas algumas foram fechadas, especialmente em localidades de menor densidade populacional, ou onde o grau de monetização e de desenvolvimento das localidades era muito pequeno. Normalmente, considera-se que as transformações foram de grande sucesso, pois, já em 1991 as unidades locais contribuíam com 1/4 dos depósitos do BRI, 10% dos créditos e 70% dos lucros. Além disso, o grau de recuperação de crédito é muito elevado, a geração de poupança e sua utilização no financiamento do sistema são altas (as unidades são em média superavitárias neste sentido) e o impacto na vida dos tomadores é significativo.³⁹

As principais características do sistema BRI-UD e alguns indicadores de *performance* podem ser acompanhados no QUADRO 1.

Por fim, o impacto da crise asiática sobre as UD do BRI foi bem menor do que sobre o restante do sistema financeiro indonésio e mesmo sobre o restante das atividades do BRI. Por um lado, os depósitos de poupança se elevaram fortemente durante a crise.⁴⁰ Por outro, apesar do aumento da taxa de juros no KUPEDES, não houve interrupção na concessão de empréstimos. Estas apresentaram pequena queda de volume durante a crise em função da incerteza que pairava sobre os tomadores, mas houve uma recuperação depois de abril/

1999. A recuperação de crédito sofreu uma queda que pode até ser considerada insignificante frente às perdas do restante do sistema, isto em função de alguns fatores como:⁴¹

- a) Apenas os novos empréstimos foram afetados diretamente pelo aumento das taxas de juros; estes novos empréstimos foram concedidos de acordo com projetos que, mesmo incorporando as novas taxas, se mantinham rentáveis;
- b) As microempresas estão engajadas com bens e serviços domésticos menos sujeitos a demandas cíclicas ou com menor influência de componentes importados na sua produção, tendo havido, inclusive, uma substituição de importação durante a crise que favoreceu os microempresários;
- c) O fato de as atividades do meio rural terem sido menos afetadas pela crise que as da área urbana, além do que as regiões exportadoras de arroz foram positivamente afetadas pela desvalorização da rupia;
- d) Houve uma aprendizagem por parte do BRI em não desestruturar os mecanismos de acesso ao crédito e à poupança (como fizera em outra crise no início da década de 1990), mantendo o pacto com os tomadores que mantiveram a sua disposição a pagar.

4 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento rural na Indonésia é um caso interessante para o Brasil, pois sua evolução é marcada pelo fato de este ter sido centralizado em um banco estatal e de a política creditícia ter enfrentado dificuldades semelhantes às brasileiras. O sistema, porém, passou por uma reformulação recente que, dado o sucesso relativo de parte do sistema de financiamento rural indonésio, o estudo de suas características pode contribuir para a discussão sobre a reformulação do sistema de financiamento rural no Brasil.

³⁹ Segundo Yaron et al. (1998), o BRI –UD só precisou de subsídios governamentais para se manter nos seus três primeiros anos de existência. Segundo estes autores, em 1995, portanto antes da crise asiática, o BRI-UD apresentava um índice de dependência de subsídio negativo em 44,5%, ou seja, as unidades poderiam reduzir em 44,5% o retorno sobre o portfólio e ainda assim prescindiriam de subsídios.

⁴⁰ Houve grande aumento entre o final de 1997 e meados de 1998, relativa queda no segundo semestre de 1998 e novo aumento significativo desde o início de 1999. O aumento nos depósitos é atribuído, principalmente, às garantias governamentais dadas a eles. (PATTEN; ROSENGARD; JOHNSTON JR., 2001).

⁴¹ Ver Patten; Rosengard e Johnston Jr. (2001). Os autores apresentam a evolução da taxa de perda média para os últimos 12 meses (devido e não pago/devido), que se eleva de 1,6% para 2,1% no auge da crise, mas já se observa, em 1999, a volta aos patamares normais. O ramo comercial do BRI tinha perdas de mais de 20% em março/2000.

Características Principais do BRI-UD (dados para 1995)

Instituição	Fundação	1984 (UD's)
	Proprietário	Bank Rakyat Indonésia – estatal
	Tipo de Instituição	Programa autônomo de poupança e crédito rural com a Instituição financeira
	Serviços	Poupança e empréstimos
	Número de clientes	14,5 milhões de depósitos de poupança
	Funcionários	16912
	Unidades	3520 UD + 437 postos
	Banco móvel	Sim
Empréstimos	Número de empréstimos	2,3 milhões
	Volume de empréstimos (média anual)	US\$ 1,178 milhões
	Empréstimo médio	US\$ 12
	Empréstimo médio como porcentagem do PNB per capita	54
	Empréstimo máximo	US\$ 11364
	Número de empréstimos por funcionário	136
	Valor do empréstimo por funcionários	US\$ 69.654
	% empréstimos agropecuários	18
	Tipo de atividade financiada	sem restrições
	Maturidade	1-3 anos
	Colaterais	100% - normalmente tem também outros como depósitos
	Empréstimos para cooperativas	Não
	Empréstimos para indivíduos	Sim
	Empréstimo para grupos	Sim
	Liderança local envolvida na aprovação do empréstimo	Sim, referência para tomador
	Aprovação	Gerente local até +/- US\$ 2000, acima gerente regional
	Tempo para liberação do empréstimo	Max. 2 semanas para novos 2 dias para antigos
	Frequência de pagamento	Flexível, principalmente mensal
	Monitoramento	Departamento específico na unidade central e supervisão regional
	Penalidade para não pagamento	0,5% por mês de juros, não acesso a novos empréstimos
Taxa efetiva anual nominal de juros dos empréstimos	31,60%	
População	Volume médio anual de poupança	US\$ 2.382 milhões
	Número de poupanças	14,524 milhões
	Valor médio dos depósitos de poupança	US\$ 164
	Taxa efetiva média anual nominal de juros dos empréstimos	9,50%
	Poupadores por funcionários	858
	Valor de depósitos de poupança por funcionário	US\$ 140.843
Performance	Lucratividade retorno sobre ativos	4,80%
	Spread	21,90%
	Custos operacionais como % dos ativos	5,3
	Custos com pessoal como % dos ativos	2,9
	Custos financeiros como % dos ativos	8,8
	Recuperação de crédito	95%
	Incentivos aos funcionários	Sim, bônus acima de 1,5 salários e prêmios especiais para melhores unidades

QUADRO 1 – INFORMAÇÕES SOBRE O BRI-UD

FONTE: Dados retirados de Yaron; Benjamin; Piprek (1997) e Yaron; Benjamin e Charitonenko (1998)

O ponto principal é que a base da reformulação do BRI foi a descentralização das atividades, mesmo que preservando o caráter estatal do banco. O ajustamento se fez autonomizando as unidades locais do BRI, separando-se a sua contabilidade. As unidades locais passaram a ser responsáveis pelo conjunto dos serviços de intermediação e por seu equilíbrio financeiro. Assim, aproveitou-se de uma capilaridade existente e da proximidade com os tomadores e imprimiu-se às antigas agências um elevado grau de responsabilidade e de poder decisório, transformando estas unidades em pequenos bancos locais com gestão quase que privada e operando em rede.

Não se pode deixar de pensar aqui na capilaridade existente nas agências do Banco do Brasil e na possibilidade de uma transformação semelhante, pelo menos no que tange ao financiamento rural, utilizando as suas agências para atingir uma grande parte da população do meio rural, que, mesmo depois da implementação do Pronaf, continua não assistida. Porém, alguns outros elementos do caso do BRI devem ser ressaltados e também parecem importantes na avaliação das atuais práticas de microcrédito no Brasil:

- a) Busca-se uma grande mobilização de poupança por meio das garantias existentes aos poupadores, do leque de opções de depósitos em termos de liquidez e de um rendimento positivo nas aplicações. Esta poupança possibilita um elevado grau de independência das unidades. O potencial de depósitos não é baixo e fornece uma fonte estável de recursos para o banco, o que é importante, especialmente, em momentos de maior risco;
- b) Existe mais ênfase no acesso regular e permanente ao crédito do que na taxa de juros cobrada. A taxa de juros é elevada para cobrir os custos de captação, gerenciamento e a própria inadimplência (que deve ser baixa). O indutor principal ao pagamento é seu formato mensal e principalmente a possibilidade de concessão de novos empréstimos;

c) O meio rural é entendido como sendo algo que transcende as atividades agropastoris, envolvendo todo o universo de atuação econômica das famílias, de modo que não existem restrições em termos de atividades financiadas; também não são feitas restrições quanto, por exemplo, ao financiamento de capital de giro. Isto, além de aumentar o alcance dos empréstimos, permite, para a instituição financeira, a possibilidade de diversificação nas atividades receptoras do empréstimo, diminuindo o risco. Além disto, a decisão de dar empréstimo é da instituição, não da extensão rural;

d) O sistema se compõe de uma rede de unidades buscando rentabilidade individual, mas sustentadas pelo conjunto da estrutura do BRI, que provê acompanhamento técnico, supervisão e a possibilidade de perequação entre unidades excedentes e deficitárias;

e) Procura-se o aumento da produtividade, mas concede-se motivação e formação aos quadros funcionais que conhecem as atividades da localidade onde trabalham e instituíram-se importantes sistemas de incentivos e salários-eficiência.

Deve-se, contudo, estar atento a algumas características da história, da sociedade e mesmo da geografia da Indonésia, que devem ser levadas em conta por serem importantes elementos na explicação do sucesso de alguns dos mecanismos de financiamento rural ali implementados, mas que podem não estar presentes no caso brasileiro:

- a) A densidade demográfica, mesmo no meio rural, é elevada na Indonésia, especialmente, nas regiões onde não só o BRI mas também outras instituições de financiamento rural com base no microcrédito tiveram elevado grau de sucesso, como Java e Bali;
- b) A sociedade rural também é bem estruturada, existindo, além da densidade demográfica, um tecido social denso, que facilita os

procedimentos e reduz os custos de tomada de informações

- c) A longa tradição, na Indonésia, de bancos e organismos de desenvolvimento local;

Estes elementos, de certo modo, contradizem nossas tradições e dificultam a adaptação de um esquema como o da Indonésia para dinamizar o financiamento rural para pequenos produtores no Brasil, porém, poder-se-ia pensar em formas de superar tais problemas valendo-se, por exemplo, de uma maior tradição descentralizadora e de uma maior autonomia dos municípios e governos locais nas relações intergovernamentais brasileiras quando comparadas às da Indonésia.

Abstract

This paper, after some considerations about the general problems of rural finance and in the Brazilian case, makes a question: is the Indonesia's experience of rural financing for small producers considered to be the best practice because of its sustainability and impact; is it a reference for the Brazilian institutional rural finance reform? There is a historical tradition of local banks in the case of Indonesia; this tradition is reformed in the present moment. However, like in Brazil, there is also the important presence of public sector in this activities, with periods of financial repression and others with reduction of regulations. In the past, the Indonesia's rural financing system had the same Brazilian system problems, but the Indonesia system was object of an important reformulation based in the decentralization, even if maintaining the presence of the State.

Key-words:

Microcredit, Rural financing and Decentralization

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o**

caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. Brasília, DF: IPEA, 1999. (Texto para Discussão IPEA, n. 641).

CHARITONENKO, S. et al. **Bank Rakyat Indonesia (BRI) Unit Desa 1970-1996.**

Disponível em: <<http://www-esd.worldbank.org/html/esd/agr/sbp/98abst/brifin.htm>>. Acesso em: 1998.

CHAVES, R.; GONZALES-VEGA, C. The design of successful rural financial intermediaries: evidences from Indonesia. **World Development**, v. 24, n. 1, p. 65-78, 1996.

ENOCH, C. et al. **Indonesia: anatomy of a banking crisis: two years of living dangerously 1997-99.** Washington: IMF, 2001. (IMF Working Paper WP/01/52).

HOOK, R. M. The experience of Bank Rakyat Indonesia. In: BRUGGER, E. A.; RJAPATIRANA, S. **New perspectives on financing small business in developing countries.** San Francisco: ICS Press, 1995. p. 111-122.

LAPENU, C. Le système financier rural Indonésien: rôle de l'état et des institutions privées. In: WORLD BANK. **Études de cas em microfinance: Indonésie.** Washington, DC, 1998.

MA, J.; HOFMAN, B. **Indonesia's decentralization after crisis.** Washington, DC: The World Bank, 2000. (PREMnote, n. 43).

MEYER, R. L. Iniciativas asiáticas para desenvolver mercados financeiros rurais: algumas idéias para o Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL BNDES MICROFINANÇAS, 2000, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

PATTEN, R. H.; ROSENGARD, J.K.; JOHNSTON JR, D.E. Microfinance success amidst macroeconomic failure: the experience of

Bank Rakyat Indonesia during the East Asian crisis. **World Development**, v. 29, n. 6, p. 1057-1069, 2001.

PRABOWO, D. Country notes: Indonesia. In: OECD PROCEEDINGS: AGRICULTURAL FINANCE AND CREDIT INFRASTRUCTURE IN TRANSITION ECONOMIES, 1999, Paris. **Proceedings ...** Paris: OECD, 1999.

REIDINGER, J. M. Innovation in rural finance: Indonesia's Badan Kredit Kecamatan Program. **World Development**, v. 22, n. 3, p. 301-313, 1994.

ROBINSON, M. S. Indonesia: the role of savings in developing sustainable commercial financing of small and micro enterprises. In: BRUGGER, E. A.; RJAPATIRANA, S. **New perspectives on financing small business in developing countries**. San Francisco: ICS Press, 1995. p. 147-172.

STIGLITZ, J. E. Governo, mercado financeiro e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira**

de Economia, v. 44, n. 3, p. 269-95, jul./set. 1990.

WARDE, I. **Paradoxes de la finance islamique**. Paris: Le Monde, 2001. (Le Monde Diplomatique, n. 9).

YARON, J.O. What makes rural finance institutions successful?. **The World Bank Research Observer**, v. 9, n. 1, p. 49-70, Jan. 1994.

YARON, J.; BENJAMIN, M. P.; CHARITONENKO, S. Promoting efficient rural financial intermediation. **The World Bank Research Observer**, v. 13, n. 2, p. 147-170, Aug. 1998.

YARON, J.; BENJAMIN, M. P.; PIPREK, G. **Rural finance: issues, design and best practice**. Washington, DC: World Bank, 1997.

Recebido para publicação em 29.JAN.2002.