

INTERMEDIACIÓN INTEGRADA EN EL CONTEXTO DEL NUEVO MODELO DE INTERVENCIÓN DEL BANCO DEL NORDESTE DE BRASIL S.A. - BNB¹

Airton Saboya Valente Júnior²
Maria Odete Alves³

RESUMEN: La presente ponencia tiene por objetivo valorar el potencial de instituciones financieras de desarrollo (IFDs) para elaborar y implementar programas de crédito que proporcionen soluciones para cuestiones relacionadas con exclusión social, desigualdad y pobreza, especialmente en el ámbito de áreas rurales. En este sentido, la llamada “Intermediación Integrada” (modelo que combina la oferta de servicios financieros y sociales, allá de capacitación y asistencia técnica para grupos de baja renta) es presentada como una estrategia utilizada por IFDs para promover desarrollo económico y social. Se detalla un estudio de caso en Brasil – lo del Banco del Nordeste de Brasil (BNB). La evaluación preliminar, de ese modelo de intervención adoptado por el BNB, indica que la institución tiene obtenido resultados positivos en términos de ampliación del acceso al crédito, aumento de la capilaridad del atendimento, desconcentración de los tomadores de financiamientos y empréstitos, y expandir la oferta de servicios no financieros (capacitación, asistencia técnica y fondos de aval, entre otros) a los microemprendedores y pequeños productores. Se siguen recomendaciones de políticas objetivando perfeccionar la referida estrategia.

Palabras llaves: financiamiento, equidad social, desarrollo regional.
Mesa de Trabajo sugerida: n.º. 5

INTERMEDIÇÃO INTEGRADA NO CONTEXTO DO NOVO MODELO DE INTERVENÇÃO DO BANCO DO NORDESTE DO BRASIL S.A. - BNB

Airton Saboya Valente Júnior⁴
Maria Odete Alves⁵

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo avaliar o potencial de instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) para elaborar e implementar programas de crédito que proporcionem soluções para questões relacionadas com exclusão social, desigualdade e pobreza, especialmente no âmbito de áreas rurais. Nesse sentido, a chamada “Intermediação Integrada” (modelo que combina a oferta de serviços financeiros e sociais, além de capacitação e assistência técnica para grupos de baixa renda) é apresentada como uma estratégia utilizada por IFDs para promover desenvolvimento econômico e social. Detalha-se um estudo de caso no Brasil – o do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A avaliação preliminar, desse modelo de intervenção adotado pelo BNB, indica que a instituição tem obtido resultados positivos em termos de ampliar o acesso ao crédito, aumentar a capilaridade do seu atendimento, desconcentrar os tomadores de financiamientos e empréstitos, e expandir a oferta de serviços não financeiros (capacitação, assistência técnica e fundos de aval, dentre outros) a microemprededores e agricultores familiares. Seguem-se recomendações de políticas objetivando aperfeiçoar a referida estratégia.

Palavras chaves: crescimento econômico, equidade social, desenvolvimento regional.
Mesa de Trabalho sugerida: n.º. 5

¹ Artigo apresentado no Seminário Intenacional “El Mundo Rural: transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad”, Bogotá-Colômbia, 2003 (CD-Rom).

² Economista, doctorando en Desarrollo Económico y pesquisador del BNB – ETENE. Correo electrónico: asvjunior@bnb.gov.br.

³ Agrônoma, Maestra en Administración Rural y Desarrollo y pesquisadora del BNB – ETENE. Correo electrónico: moalves@bnb.gov.br.

⁴ Economista, doutorando em Desenvolvimento Econômico e pesquisador do BNB – ETENE. Correo eletrônico: asvjunior@bnb.gov.br.

⁵ Eng.º. Agrônoma, Mestra em Administração Rural e Desenvolvimento e pesquisadora do BNB – ETENE. Correo eletrônico: moalves@bnb.gov.br.

INTRODUÇÃO

O Nordeste brasileiro ocupa uma área de 1.539.000 km², o equivalente a 19,5% do território nacional. Abriga 46 milhões de habitantes, cerca de 29% da população brasileira. O PIB da região no ano de 1999 (R\$ 137,1 bilhões) representava 13% do produto brasileiro, enquanto que o PIB *per capita* (R\$ 2.899,90) correspondia a 46,5% da renda *per capita* do Brasil.

A Região experimentou um crescimento razoável nas últimas décadas, alcançando índices de desempenho econômico que têm acompanhado e muitas vezes até superado os níveis alcançados pelo Brasil como um todo. Durante o período 1970-80 o PIB nordestino apresentou uma média anual de crescimento de 8,7% contra a de 8,6% obtido pelo Brasil. Mesmo no período de recessão (1980-90) a economia nordestina apresentou um incremento médio anual de 3,3%, contra o de 1,6% registrado pelo Brasil. Nos anos 1990-99, apesar dos problemas decorrentes do déficit público e da hiperinflação do início da década, a média anual de crescimento do PIB nordestino alcançou 3,1%, enquanto que a do Brasil foi de apenas 2,5% (Tabela 1).

TABELA 1. Taxa média anual de crescimento do PIB real do Brasil e Região Nordeste - 1960-99

Período	Nordeste (%)	Brasil (%)
1960-70	3,5	6,1
1970-80	8,7	8,6
1980-90	3,3	1,6
1990-99	3,1	2,5

Fontes: FGV/IBRE/DPE/DECNA - Brasil; SUDENE/DPO/EPR/Contas Regionais - Nordeste

Por outro lado, o Nordeste apresenta algumas singularidades em relação às demais regiões brasileiras. O meio físico é adverso, as condições sanitárias são precárias em boa parte do seu território, o nível de escolaridade é baixo entre grande parte da população e as possibilidades de operação eficaz das políticas públicas tendem a sofrer limitações.

A elevada taxa de mortalidade infantil no Nordeste (59/1000), cerca de duas vezes a do Sudeste (25/1000), reflete um déficit social elevado na Região. Dados do IBGE para os anos de 1992 a 1999 evidenciam a disparidade de renda na Região. Verifica-se, por exemplo, que no ano de 1999, os 10% mais pobres se apropriam de 0,7% da renda, enquanto que os 10% mais ricos se apropriam de 47%. A razão entre a renda dos 10% mais ricos e 40% mais pobres no mesmo ano é de 22,6 (Tabela 2).

TABELA 2. Indicadores de desigualdade de renda no Nordeste(1): 1992-99

Indicadores	Ano						
	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
Proporção de renda apropriada pelos:							
10% mais pobres	0,7	0,6	0,8	0,6	0,7	0,9	0,7
20% mais pobres	2,3	2,1	2,6	2,3	2,4	2,6	2,3
40% mais pobres	8,3	7,5	8,6	7,9	8,1	8,4	8,3
40% mais ricos	81,2	83,1	81,5	82,4	82,4	81,9	81,2
20% mais ricos	62,9	66,4	64,6	65,7	65,7	65,3	62,9
10% mais ricos	47,0	51,7	50,0	51,1	50,9	50,7	47,0
Razão entre rendas dos:							
20% mais ricos e 20% mais pobres	27,3	31,6	24,8	28,5	27,5	25,2	27,3
10% mais ricos e 40% mais pobres	5,7	6,9	5,8	6,5	6,3	6,0	5,7

Fonte: IBGE.PNAD (microdados), 1992/1999.

Nota (1): A renda considerada foi a renda domiciliar *per capita*

O Nordeste é também a região brasileira que apresenta a mais elevada incidência de pobreza. Abriga 22,9 milhões de pobres, cerca de 49% do total da população da Região e 42% do total dos pobres do país. A situação mais crítica é no meio rural, onde a população de pobres chega a 8,2 milhões, o equivalente a 18% da população da Região e 15% do total dos pobres do país⁶.

Com relação à pobreza rural no Nordeste, deve-se ressaltar que sua incidência é associada principalmente às precárias condições da agricultura familiar. Correspondendo a 82,6% do total dos estabelecimentos rurais do Nordeste, ocupando uma área média de 17 hectares e obtendo uma renda monetária mensal média igual a R\$ 58,00, grande parte dos estabelecimentos familiares nordestinos localiza-se em áreas marginais e com restrições à prática agrícola. Referidos estabelecimentos não possuem, via de regra, infra-estrutura adequada, e dependem de políticas de reforma agrária, crédito, pesquisas e assistência técnica para integrarem-se produtivamente.

Percebe-se, portanto, que embora as políticas regionais implementadas tenham contribuído para alavancar o crescimento econômico, o modelo adotado produziu um distanciamento entre desenvolvimento social e o desempenho da economia na Região, contribuindo para a exclusão de grande parte da população, principalmente nas áreas mais remotas da zona rural.

Considerando os desafios do desenvolvimento enfrentados pelo Nordeste, particularmente pela agricultura familiar da Região, o presente artigo tem por objetivo avaliar o potencial de instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) para desenhar e implementar programas de crédito que ajudem a solucionar questões relacionadas com exclusão social, desigualdade e pobreza, especialmente no âmbito de áreas rurais. Nesse sentido, os modelos de “Intermediação Financeira” e “Intermediação Integrada” são apresentados e comparados enquanto estratégias de atuação por parte de IFDs. Com base nesses modelos, o trabalho detalha a recente transformação da estratégia de intervenção do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) com vistas ao desenvolvimento econômico e social da Região.

1. INTERMEDIÇÃO FINANCEIRA

O sistema financeiro é tradicionalmente considerado um componente fundamental da infraestrutura institucional necessária para a eficiente implementação, operacionalização e consolidação de políticas públicas em geral e de políticas agrícolas em particular. Sistemas de capitais e bancários sólidos e eficientes contribuem para integrar e expandir mercados, com o conseqüente aproveitamento de economias de escala e escopo, as quais conduzem a aumentos de produtividade e especialização de trabalho. Dessa forma, serviços financeiros promovem a monetização de atividades econômicas, o gerenciamento dos sistemas de pagamentos, a intermediação entre credores e devedores, a administração de liquidez, além da transferência do poder de compra entre os diversos agentes econômicos (Gonzalez-Vega, 1993).

Contudo, estudos em diferentes regiões e nações, principalmente em países em desenvolvimento, têm constatado que instituições financeiras convencionais e instrumentos financeiros tradicionais não têm obtido sucesso em prover crédito e financiamento a grupos sociais marginalizados,

⁶ Dados da população em 1999: IBGE; dados de pobreza: PNAD 1999, a partir de tabulações especiais de Rocha (2000).

pobres ou de baixa renda. Dentre aqueles que normalmente são excluídos dos serviços financeiros destacam-se agricultores familiares, populações situadas em áreas remotas, artesãos, pequenos comerciantes que atuam no setor informal da economia, vendedores de rua e microempresas. Além de não conseguir prover crédito aos citados grupos, as instituições financeiras tradicionais não estão preparadas para disponibilizar uma série de necessidades inerentes aos grupos de baixa renda, tais como assistência técnica, capacitação, agências bancárias em áreas rurais e relações de crédito flexíveis e permanentes.

Assim, usualmente os pobres não têm sido atendidos por instituições financeiras convencionais em função das peculiaridades e necessidades específicas desses grupos, bem como devido à existência de imperfeições no funcionamento dos mercados⁷. Típicos exemplos de imperfeições de mercado são os altos custos das intermediações financeiras, a pulverização de pequenos tomadores de empréstimos, e análises de riscos deficientes.

De fato, instituições formais de crédito não consideram o setor informal da economia ou a agricultura de base familiar como sendo investimentos atrativos. As somas de empréstimos são pequenas, as informações sobre os clientes são de difícil obtenção, pois muitos deles moram em áreas rurais remotas ou em favelas urbanas de difícil acesso e freqüentemente têm insuficiente educação formal, quase nenhum treinamento em administração e negócios, ou ainda são analfabetos ou pouco letrados em números. Conseqüentemente, o custo unitário do empréstimo e os riscos são extremamente altos. Além disso, os pobres não dispõem de patrimônio capaz de garantir a efetivação do empréstimo, condição essa que inviabiliza a contratação de financiamentos (Bennett, 1996). Conseqüentemente, a oferta de crédito, empréstimos e financiamentos, ou seja, a intermediação financeira, tende a se concentrar entre os grupos sociais que já possuem patrimônio ou entre os estratos de rendas mais elevados da sociedade. Em suma, grupos pobres têm extrema dificuldade de ter acesso às instituições formais de financiamento pois, dentre outros fatores, não dispõem de garantias individuais e carecem de informações sobre oportunidades de empréstimos.

É importante notar que a concessão de crédito agrícola subsidiado, alternativa bastante difundida nos anos 60 e 70 em países em desenvolvimento, tem potencial limitado para beneficiar grupos extremamente pobres ou marginalizados. Crédito subsidiado não soluciona a questão do acesso às fontes de financiamento, além de não atentar para as necessidades específicas dos grupos de baixa renda. Também, quando o pequeno produtor consegue ter acesso ao crédito, freqüentemente o subsídio acaba sendo transferido indiretamente para outros agentes da cadeia produtiva (vendedor de insumos, atacadista ou varejista do produto, ou ainda o consumidor final). Finalmente, o subsídio possui a desvantagem de descapitalizar as fontes de recursos ou fundos criados para beneficiar as populações pobres, de forma a comprometer a sustentabilidade, a continuidade e a amplitude de programas de crédito com essas características (Ledgerwood, 1999).

⁷ O debate sobre eficiência e imperfeições do mercado e do planejamento é por demais vasto, e pode ser encontrado, dentre outros em Ha-Joon Chang and Robert Rowthorn (eds.), *The Role of the State in Economic Change* (New York: Oxford University Press, 1995), Tonu Killick, *A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries* (London: Overseas Development Institute, 1989), e Robert Klitgaard, *Adjusting to Reality: Beyond "State versus Market" in Economic Development* (San Francisco: ICS Press, 1991).

Recentemente, a ênfase tem mudado do desembolso de crédito subsidiado para a construção de instituições locais para servir aos pobres, além do desenvolvimento de comunidades, de forma que a sustentabilidade financeira e a continuidade dos programas possam também ser obtidas.

2. INTERMEDIÇÃO INTEGRADA

Considerando que os grupos de baixa renda enfrentam enormes barreiras para obter acesso a instituições bancárias formais, os serviços financeiros tradicionais oferecidos por essas instituições tendem a causar limitado impacto nas camadas sociais de baixa renda, de forma que instituições financeiras de desenvolvimento precisam criar mecanismos para preencher as lacunas criadas pela pobreza, analfabetismo, sexo, raça e isolacionismo. Instituições locais devem ser construídas e acompanhadas, ao tempo em que habilidades e confiança dos novos clientes têm que ser desenvolvidas (Bennett, 1998). Considerando que a chamada intermediação financeira possui severas limitações em beneficiar grupos marginalizados, modelos alternativos de crédito, no âmbito de sistemas capitalistas, têm sido propostos.

O objetivo imediato dos citados “modelos alternativos” é assegurar condições mínimas de sustentabilidade financeira para o programa ou fundo destinado aos pobres. Mais importante, é necessário que o modelo expanda o acesso do crédito para as populações de baixa renda ou marginalizadas, corrigindo assim parte das imperfeições de mercados anteriormente referidas. Em última instância, os pobres – em tendo acesso ao crédito – poderiam se engajar em alguma atividade econômica, tornar-se auto-empregados, aumentar suas próprias rendas e consumo, escapar da pobreza, e enfim participar e se beneficiar do desenvolvimento econômico e social (Schneider, 1997).

Um dos modelos alternativos propostos, no âmbito de um sistema capitalista, diz respeito à chamada “intermediação integrada”. Intermediação integrada foi definida por Edgcomb e Barton (1998:vii) como um processo no qual *“investimentos são realizados no desenvolvimento de recursos humanos e aprimoramento de capital institucional com o objetivo de aumentar a sustentabilidade de grupos marginalizados, preparando-os para se engajar em esquemas formais de intermediação financeira”*. Em outras palavras, intermediação integrada constitui-se em um conjunto inter-relacionado de serviços direcionados para os grupos sociais que não tenham acesso ao crédito tradicional. Esse conjunto de serviços é usualmente dividido em: Intermediação Financeira (incluindo empréstimos de curto prazo, financiamentos produtivos de longo prazo, contas correntes e de poupança, fundos coletivos de garantia, além, é claro, de microcrédito); Capacitação e Empreendedorismo (envolvendo uma gama de cursos e treinamentos nas áreas de tecnologia, produção, contabilidade, gerenciamento e marketing, dentre outros); Intermediação Social (diz respeito ao processo de construção de capital social⁸); Serviços Sociais (tais como saúde, nutrição, educação e alfabetização).

⁸ Capital social diz respeito às instituições, relacionamentos e normas que ajudam a formar a qualidade e a quantidade das relações sociais de uma sociedade. De acordo com Putnam (1995:67), capital social é entendido como sendo *“as características intrínsecas da organização social tais como conexões, contatos, normas, além da confiança que facilitam a coordenação e cooperação para benefício mútuo”*. Em outras palavras, capital social potencializa os benefícios advindos dos investimentos em infra-estrutura física e recursos humanos, pois capital social facilita a coordenação e a cooperação no âmbito de uma sociedade.

Os proponentes da intermediação integrada defendem que esse conjunto de serviços tem o potencial de aprimorar as habilidades de grupos de baixa renda para conduzir direta ou indiretamente microempreendimentos. É necessário ressaltar, contudo, que o provimento desses serviços para grupos de baixa renda constitui-se num complexo processo que requer diferentes tipos de conhecimentos e funções por parte das instituições que respondem pelos mencionados serviços. Frequentemente, essa complexidade exige mais de uma instituição para prover a intermediação integrada. Assim, a decisão de quais serviços ofertar depende dos objetivos da agência de desenvolvimento em questão, das demandas dos grupos de baixa renda, da existência de outros provedores dos serviços aqui enfocados, além do cálculo da relação custo benefício da oferta de tais serviços.

As experiências de intermediação integrada são geralmente encontradas no continente asiático, embora comecem a surgir programas utilizando essa metodologia na América Latina. O próximo capítulo apresenta um estudo de caso sobre intermediação integrada no âmbito do Nordeste brasileiro.

3. INTERMEDIÇÃO INTEGRADA NO NORDESTE DO BRASIL

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) foi criado em 1952 com a missão de reduzir as diferenças socioeconômicas entre o Nordeste e as regiões centro e sul do Brasil. A Lei que criou o BNB concedeu-lhe atribuições múltiplas, tais como: *“fomentar atividades reprodutivas, predominantemente no setor privado, mediante a concessão de créditos a prazos curto, médio e longo”*, sempre buscando o desenvolvimento da Região (Barbosa, 1979, p.179).

Assim, a Instituição passou a funcionar como um dos principais instrumentos para impulsionar a economia regional, contribuindo de forma decisiva para a elevação dos índices de crescimento econômico, para a integração econômica da Região com o restante do Brasil e com as economias internacionais.

Apesar dos inúmeros serviços prestados pelo BNB, a Região ainda não conseguiu superar as diferenças econômicas e sociais com o centro sul do país. Na realidade, o conjunto das políticas em benefício da Região tem proporcionado resultados frustrantes em relação a uma forma de crescimento que estabeleça padrões de produção com equidade social. As diferenças econômicas e, principalmente, sociais são mais evidentes nas áreas rurais nordestinas, principalmente nas zonas mais remotas.

A constatação do agravamento destes problemas provocou uma discussão interna na Instituição no início dos anos 90, o que conduziu a uma mudança gradativa no seu modelo de intervenção para a Região. Nessa ocasião o BNB recebia do Governo Federal a responsabilidade de administrar os recursos do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE)⁹ e constatava-se, logo no início da operacionalização dos recursos, a forte tendência de concentração dos recursos em "mãos" de grandes tomadores. Os grandes produtores receberam nos anos de 1990/92, respectivamente, 45,6%; 68,3% e 64,8%, do crédito do FNE, para uma pequena participação no número

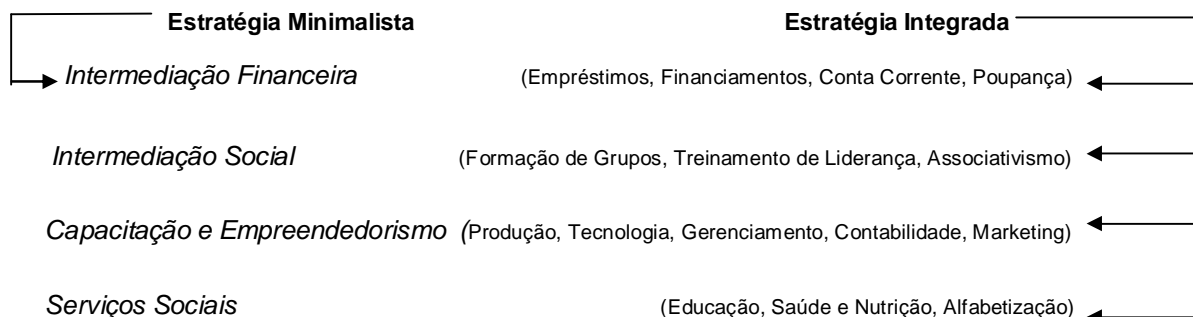
⁹ O FNE foi criado pela constituição de 1988, e é formado pela alocação de 1,8% do total arrecadado do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados no Brasil. Referido fundo, administrado pelo BNB, financia atividades produtivas nos diversos setores privados do Nordeste brasileiro.

de beneficiários (3,4%; 2,0% e 2,1%, respectivamente). Enquanto isso, os pequenos produtores¹⁰, apesar de constituírem a maioria nos anos de 1990/92 (86,3%; 94,5% e 96,1%, respectivamente), receberam no período apenas 38,7%; 20,7% e 22,6%, respectivamente, dos recursos do FNE (Valente Jr. et al, 1995).

As discussões internas conduziram à conclusão de que a mera provisão de empréstimos e de crédito é limitada, especialmente numa região que enfrenta enormes gargalos econômicos e sociais (Gondim et al, 1991). De fato, a oferta de crédito e empréstimos tende a se concentrar entre os estratos superiores da sociedade tendo em vista que os grupos pobres têm dificuldades de acesso às instituições formais de financiamento, não possuem garantias individuais e carecem de informações sobre oportunidades de empréstimos.

As mudanças iniciais, promovidas em 1992, apoiavam-se no associativismo rural e objetivavam permitir o acesso de pequenos produtores rurais aos recursos do FNE. Ao longo da década novos instrumentos foram sendo criados, de maneira que atualmente se observa a existência de um novo "modelo de intervenção" que busca ultrapassar a mera preocupação com a concessão de créditos. Passaram a ter importância as políticas voltadas para o desenvolvimento de grupos até então marginalizados do crédito disponibilizado pela Instituição. Dessa forma, o BNB passou de uma estratégia minimalista (intermediação financeira) para uma **Estratégia Integrada** de atendimento aos clientes (Gráfico 1).

Gráfico 1



Fonte: Ledgerwood

A estratégia de intermediação integrada do BNB atualmente é centrada em uma série de princípios, ações e instrumentos operacionais inter-relacionados, indo desde o provimento de microcrédito voltado especificamente ao setor informal urbano, à constituição de fundos de aval, passando pelo incentivo ao associativismo, e até mesmo o provimento de programas de capacitação e empreendedorismo rural. Caracteriza-se por adotar simultaneamente os chamados métodos paralelos e de ligação. No último caso, grupos marginalizados são usualmente mobilizados e posteriormente

¹⁰ O termo "pequeno produtor rural" é utilizado pelo BNB para fins de enquadramento dos clientes nos financiamentos. Esse termo passou a ser utilizado no país desde o final da década de 70 para designar o agricultor com pouca renda, com reduzida produção, utilização de escassa técnica, baixos índices de produtividade e entrada periférica no mercado agrícola. Pode-se dizer, portanto, que se trata de segmento do setor rural incorporado no conceito de agricultura familiar, também utilizado neste texto.

integrados em esquemas de crédito formal. A 'ligação' é geralmente feita por organizações não governamentais ou ainda agências governamentais de desenvolvimento. Nesse caso, organizações locais têm preparado e organizado grupos específicos para serem atendidos pelo Banco. No método paralelo, a Instituição tem tomado a iniciativa de prover alguns dos serviços contidos na intermediação integrada através de programas, ações e princípios especialmente criados com essa finalidade. Alternativamente, o BNB tem subcontratado os serviços de organizações locais e instituições educacionais objetivando treinar e organizar grupos específicos de produtores (BNB, 2000; Bennett, 1998).

Acredita-se que a referida estratégia integrada permita ao BNB superar as imperfeições de mercados anteriormente relacionadas, atingindo assim um maior número de beneficiários do crédito, e contribuindo para o desenvolvimento da Região. Algumas das ações e instrumentos que fornecem suporte à intermediação integrada do BNB são descritas a seguir.

Em termos de intermediação financeira, os principais serviços ofertados são o programa de microcrédito (CrediAmigo), o Fundo de Desenvolvimento Municipal (Fundo de Aval) e as chamadas Agências Itinerantes.

O CrediAmigo vem sendo implementado desde 1998 e tem o objetivo explícito de contribuir para o desenvolvimento de pequenos negócios informais urbanos por meio da oferta de serviços financeiros de forma sustentável, assegurando novas oportunidades para a geração de empregos e crescimento da renda na Região (BNB, 2002).

Programas de microcrédito tornaram-se importantes em países em desenvolvimento devido seus potenciais de atingir as necessidades dos pequenos, o potencial para reduzir a pobreza, particularmente em áreas rurais e entre mulheres, isto é, entre grupos de pessoas em que o empobrecimento é mais acentuado¹¹. Dessa forma, o microcrédito poderá contribuir para reduzir a pobreza através de uma distribuição mais igualitária de recursos (na forma de crédito) e a criação de oportunidades de emprego (Schneider, 1997).

O Fundo de Aval, criado em 1998, é um mecanismo de parceria entre o BNB e as prefeituras, através do qual o município aporta recursos para garantir (na forma de aval) operações de crédito dos clientes. A existência dessa garantia permite ao BNB injetar na economia local dez vezes o montante do Fundo criado (BNB, 2002).

As Agências Itinerantes, criadas no ano de 1997, destinam-se a possibilitar a atuação do BNB nos municípios de sua jurisdição nos quais ele não possui agência, de forma flexível, em parceria com as prefeituras locais. A Agência Itinerante se instala a partir do momento em que são identificadas as necessidades das comunidades. O BNB desloca, por um dia, equipe de funcionários para os municípios onde há concentração de clientes (BNB, 2002).

¹¹ A idéia de microfinanças é prover acesso ao crédito para pequenos, de forma que essas populações tornem-se auto-empregadas e escapem da pobreza, com o conseqüente aumento de consumo e de produtividade, e entraves na produção possam ser reduzidos.

Em termos de intermediação social, a principal ação diz respeito ao apoio e incentivo ao associativismo, enquanto que a formação de lideranças tem sido viabilizada através de um programa chamado Agente de Desenvolvimento.

O incentivo ao associativismo ocorre por intermédio de uma estratégia de apoio ao pequeno produtor rural, implementada a partir de 1992. Segundo Valente Jr. et al. (1995), a atenção especial dirigida às cooperativas e associações de pequenos produtores (em termos de desembolso de empréstimos, subsídios favorecidos, rebates e facilidades de pagamentos) ocorre em função do seu grande potencial, penetração de mercado, redução de custos operacionais, vantagens comparativas para selecionar tomadores de empréstimos, além de grande capacidade para forçar o cumprimento de contratos.

O Programa Agente de Desenvolvimento é fruto de um programa criado em 1996 que conta atualmente com 510 funcionários que passaram por um processo de capacitação para atuar diretamente junto às comunidades em todo o Nordeste. O papel declarado dos agentes de desenvolvimento é de auxiliar na identificação e aproveitamento das potencialidades econômicas locais e mobilizar a sociedade para gerir seu processo de desenvolvimento numa visão de auto-sustentabilidade, a partir do questionamento de seus problemas e potencialidades (BNB, 2002).

Quanto à capacitação e empreendedorismo rural, o BNB vem ofertando cursos em diversas áreas de forma a conectar todos os instrumentos de que dispõe por intermédio do programa de capacitação. A intenção declarada do BNB é de que a ênfase em treinamento contribua para aumentar a renda do produtor rural de forma sustentável, de maneira tal que no final os objetivos das ações não se restrinjam somente às necessidades financeiras imediatas através da concessão de simples empréstimos (BNB, 2000).

No que diz respeito aos serviços sociais mencionados no Gráfico 1, a Instituição optou por não fornecer diretamente, embora parcerias tenham sido firmadas (com órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, outras agências de desenvolvimento e organizações não governamentais) para a prestação desses serviços em comunidades específicas. O próximo item apresenta os resultados preliminares da adoção da estratégia integrada.

4. IMPACTOS PRELIMINARES DA NOVA ESTRATÉGIA DO BNB

A mudança que o BNB desenhou e implementou em seu modelo de intervenção, a partir dos anos 90, isto é, a adoção de uma estratégia de intermediação integrada junto a seus clientes, está produzindo impactos econômicos tanto no âmbito da Instituição quanto ao nível das comunidades e municípios em que atua e até mesmo em termos da região Nordeste como um todo. A avaliação preliminar do modelo de intermediação integrada foi obtida a partir da utilização de uma série de variáveis que serviram como proxies para aferir os impactos econômicos desse modelo. Ênfase especial é dada ao setor rural.

4.1. Beneficiários do Crédito

Expandir o acesso ao crédito tornou-se um dos principais objetivos perseguidos por instituições financeiras de desenvolvimento em geral, e pelo BNB em particular. Assim, a adoção da intermediação integrada, particularmente através da implementação da estratégia de apoio ao pequeno produtor rural, do incentivo ao associativismo, da criação dos agentes de desenvolvimento, da implantação de agências itinerantes e inauguração do programa de microcrédito, permitiu que o Banco aumentasse seu número de clientes para 1.162 mil ao final do ano 2000. Esses números são recordes em toda história da instituição, pois os dados da carteira do Banco, em 1995, registram a existência de 46 mil clientes. Significa que em cinco anos o número de pessoas beneficiadas com crédito fornecido pelo BNB aumentou em 25 vezes (Figura 1).

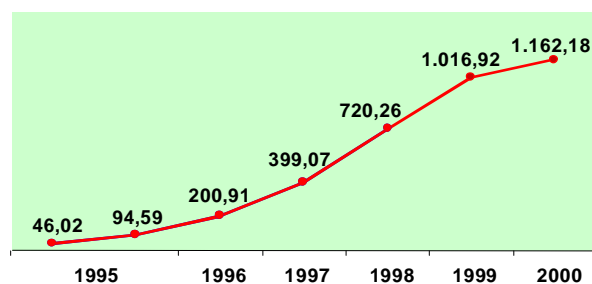


FIGURA 1. Quantidade de clientes do BNB - 1992-99
Fonte: BNB

A expansão do número de clientes foi acompanhada pelo aumento da capilaridade do número de municípios atendidos pelo BNB. As agências itinerantes e os agentes de desenvolvimento permitiram que a quase totalidade dos municípios nordestinos fosse atendida pelo Banco, embora a Instituição possua somente 170 agências fixas (Tabela 3). Na verdade, o Nordeste (mais o norte de Minas Gerais e o norte do Espírito Santo, que somados constituem a área de atuação do BNB) contam hoje com 1983 municípios, dos quais 1.958 ou 98,7% do total de municípios da área de atuação do Banco foram atendidos pela Instituição. Isto significa que desde a implantação do novo modelo de intervenção, o BNB tem atendido clientes em áreas rurais remotas nunca antes beneficiadas com crédito em geral e crédito agrícola em particular.

TABELA 3. Abrangência da Atuação do BNB: Agências Formais e Itinerantes - Posição: julho/2001

Área de Atuação (estados)	Municípios jurisdição	Municípios atendidos	Eventos efetivados
Alagoas/Sergipe	177	177	12351
Ceará/Rio Grande do Norte	350	350	15206
Paraíba/Pernambuco	408	408	29039
Maranhão/Piauí	438	438	10136
Bahia/Espírito Santo/ Minas Gerais	610	585	23619
TOTAL	1983	1958	90351

Fonte: BNB

4.2. Financiamentos

Em termos de financiamentos, o BNB contratou 472,2 mil novas operações de crédito em 2000. A trajetória ascendente, observada a partir de meados dos anos 90, faz com que os números do ano 2000 representem mais de 17 vezes a quantidade de financiamentos realizados em 1994. Considerando-se quantidades de operações acumuladas, verifica-se que o BNB contratou 1,893 mil operações de crédito entre 1995 e 2000 (Figura 2).

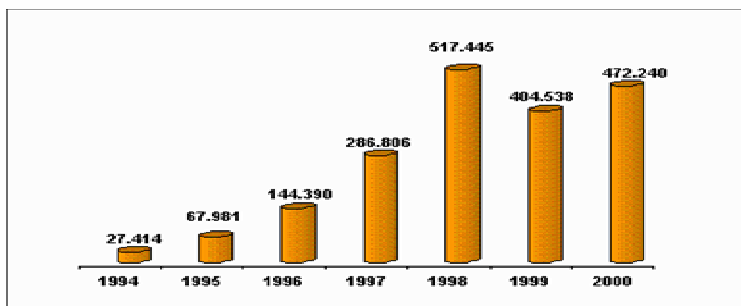


FIGURA 2. Financiamentos Contratados pelo BNB - Número de Operações
Fonte: BNB

Em termos de valores, o volume de financiamentos contratados pelo BNB aumentou significativamente a partir de meados dos anos 90. Enquanto que em 1994 a instituição contratou um montante da ordem de R\$ 615 milhões, a partir de 1995 uma curva ascendente foi verificada em termos de recursos investidos na Região, de forma que nos últimos três anos (1998 a 2000) a instituição conseguiu investir uma média anual de R\$ 2.764 milhões no Nordeste, isto é, um valor 4 vezes maior que os números de 1994 (Figura 3).

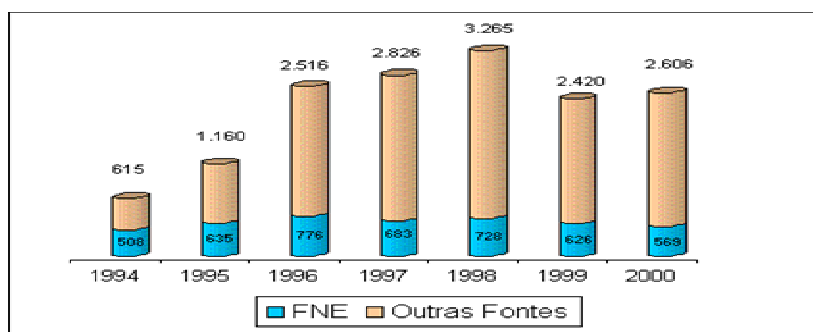


FIGURA 3. Financiamentos Contratados pelo BNB - Valores em Milhões
Fonte: BNB

A área rural do Nordeste concentra os maiores índices de pobreza da Região, e por isso mesmo tem recebido significativo aporte de recursos do BNB. Em termos acumulados, e ao final do ano de 2000, as operações de crédito do Banco totalizaram R\$ 14,4 bilhões, representando 87,8% dos ativos totais. Destaca-se a significativa participação do crédito agrícola que se beneficiou de 59,8% do saldo global de operações do BNB (Figura 4).

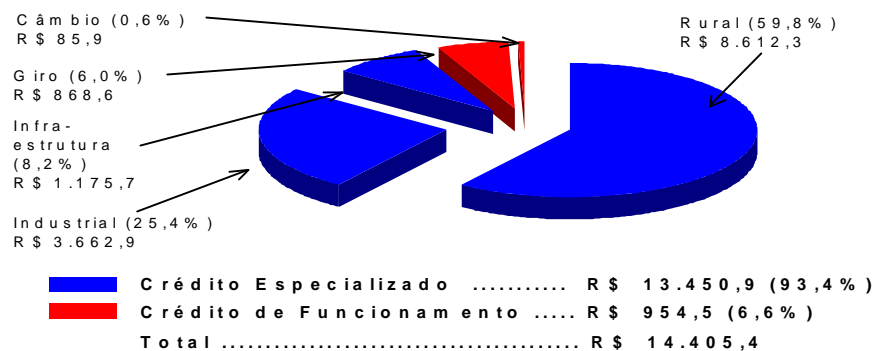


FIGURA 4. Aplicações totais do BNB – dez/2000 (Valores em R\$ Milhões)
Fonte: BNB

4.3. Desconcentração do Crédito

Conforme se observou nos itens anteriores, uma das questões fundamentais enfrentadas por instituições financeiras de desenvolvimento diz respeito à natureza concentradora da oferta de crédito em poucos tomadores. Nos últimos seis anos, o valor médio dos financiamentos do BNB decresceu substancialmente como resultado da mudança de foco da instituição, que passou a privilegiar o pequeno produtor. A título de ilustração, e considerando-se o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), uma das principais linhas de crédito do Banco, a média dos financiamentos passou de R\$ 112 mil (em meados dos anos 90) para situar-se no patamar de R\$ 8 mil (no ano de 2000).

Ainda em relação ao FNE, a percentagem de recursos recebida por pequenos produtores cresceu gradativamente ao longo dos últimos seis anos. Assim, os pequenos produtores receberam 38% das aplicações do FNE, em 1990, enquanto que médios e grandes responderam por 62%. Em meados dos anos 90 essa relação começou a se inverter, de forma que em 1995 os pequenos produtores já respondiam por 80% dos valores contratados naquele ano, enquanto que médios e grandes absorveram 20% dos recursos do referido Fundo. Em 2000, os pequenos detiveram 63% dos valores contratados, enquanto que médios e grandes somados fizeram jus a 37% dos recursos do FNE.

Quanto às aplicações totais do BNB, incluindo todas as linhas de crédito da instituição, os pequenos produtores perceberam 71, 69 e 61% das aplicações da instituição em 1995, 1998 e 2001, respectivamente. Os médios e grandes produtores somados fizeram jus a 29, 31 e 39% dessas aplicações em 1995, 1998 e 2001, respectivamente.

4.4. Pequenos Produtores Rurais

Os pequenos produtores rurais perceberam empréstimos da ordem de R\$ 6,1 bilhões entre os anos de 1995 e 2000. Referida soma representa 41% do total das aplicações do Banco no referido período ou ainda 85% das aplicações na carteira rural e agroindustrial no mesmo período (Tabela 4).

TABELA 4. Aplicações do BNB – Valores Acumulados 1995/2000

Item	Valores em R\$ Bilhões
Carteira Crédito Rural/Agroindustrial	
Pequenos	6,1
Médios/Grandes	1,1
Total	7,2
Todas as Carteiras	
Pequenos	9,2
Médios/Grandes	5,5
Total	14,7

Fonte: BNB

Especificamente em termos de FNE, o programa investiu um total de R\$ 4,4 bilhões entre 1995 e 2001, dos quais R\$ 3,4 bilhões foram investidos nos setores rural e agroindustrial. Os mini e pequenos produtores rurais fizeram jus a R\$ 3,0 bilhões desses recursos, ou seja, 68% do total das aplicações do Fundo ou ainda 88% da parcela de recursos destinada aos setores rural e agroindustrial.

Quanto ao número de beneficiários do crédito, no âmbito do FNE rural e agroindustrial, o BNB atendeu com empréstimos acima de 1 milhão de mini e pequenos produtores rurais entre 1995 e 2000.

4.5. Cooperativas e associações

O incentivo ao cooperativismo, especialmente no setor rural, constitui-se em um dos componentes fundamentais da estratégia de intermediação social adotada pelo BNB. Assim, a Instituição financiou nos últimos dez anos 502 cooperativas e 3.933 associações, beneficiando acima de 187 mil associados, envolvendo recursos aplicados da ordem de R\$ 716,1 milhões. Note-se que referidas entidades associativas são na sua quase totalidade entidades agropecuárias constituídas por agricultores familiares.

4.6. Fundo de Aval

Envolvendo recursos da ordem de R\$ 38,2 milhões, 1.590 fundos de aval já foram constituídos junto ao BNB, por prefeituras municipais, órgãos públicos e empresas privadas, garantindo a contratação de operações em montante superior a R\$ 600 milhões e beneficiando microempreendedores urbanos ou rurais que têm potencial para se engajar em atividades produtivas mas não dispõem de bens para apresentar como garantia formal.

É importante observar que o Fundo de Aval permitiu o acesso de grande número de agricultores familiares às diversas fontes de recursos disponibilizadas, em especial, através do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), conforme se pode observar na Figura 5.

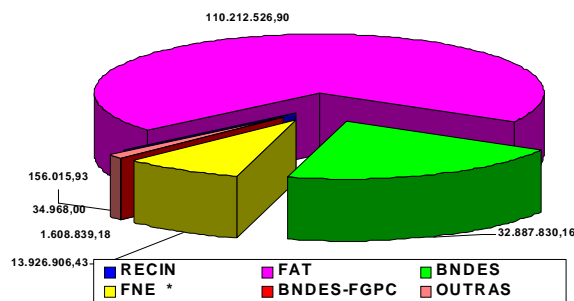


FIGURA 5. Fundo de Aval: valor das operações por fonte de recursos - NE
Fonte: BNB

4.7. Capacitação e Empreendedorismo

O programa de capacitação e empreendedorismo do BNB, operacionalizado a partir de 1997 e voltado para a formação técnica e gerencial dos clientes, tem contribuído para fortalecer a sustentabilidade dos empreendimentos financiados pelo Banco, garantindo a eficácia dos créditos e o retorno social dos investimentos. O programa tem atuado em três frentes: estruturação da demanda de treinamentos por parte dos empreendedores da Região, notadamente agricultores familiares e microempresários, oferta de cursos, e na estruturação de recursos para viabilizar os referidos treinamentos. Até o presente momento, têm sido ofertados cursos sobre gestão empresarial, pecuária, agricultura, indústria, agroindústria e capacitação para os microempreendedores.

CONCLUSÕES

O Nordeste do Brasil obteve significativo crescimento econômico nos últimos cinquenta anos. Contudo, a intensidade do referido crescimento ainda não foi suficiente para resolver os problemas sociais e a pobreza da Região. Políticas públicas específicas se fazem necessárias para enfrentar essas questões, pois o crescimento econômico tende a beneficiar os estratos de renda mais elevados da sociedade, podendo excluir determinados grupos de pessoas, setores econômicos ou sub-regiões, aumentando assim as desigualdades.

Por essa razão, o BNB (uma das IFDs mais importantes do Brasil) tem mudado sua estratégia de intervenção. Considerando que serviços financeiros não se mostram suficientes para atender as peculiaridades de grupos marginalizados, pobres e de baixa renda, o Banco adotou a chamada "intermediação integrada" objetivando preparar e engajar grupos tradicionalmente excluídos do acesso ao crédito para serem atendidos por instituições financeiras. Acredita-se que o novo modelo de intervenção permitirá que grupos de baixa renda tenham acesso ao crédito, de forma que possam se engajar em alguma atividade econômica, tornar-se auto-empregados, aumentar suas próprias rendas e consumo, escapar da pobreza e, enfim, participar e se beneficiar do desenvolvimento econômico e social.

A intermediação integrada no BNB tem sido materializada através da oferta de serviços financeiros conjugada com capacitação, assistência técnica e empreendedorismo, além de intermediação social. A operacionalização desse complexo conjunto de serviços se faz através de uma série de

programas e instrumentos, tais como microcrédito, fundos de aval, cursos e treinamento, agentes de desenvolvimento e agências itinerantes.

A mudança de estratégia representa uma importante transformação na missão do BNB pois, no passado, a instituição favoreceu prioritariamente a concessão de financiamentos para a construção de infra-estrutura física, de forma que grandes projetos foram beneficiados. Embora uma avaliação específica das mudanças aqui tratadas ainda não tenha sido realizada, alguns indicadores quantitativos possibilitaram aferir impactos preliminares obtidos tanto em termos da instituição quanto em relação às comunidades e municípios atendidos pelo Banco.

Inicialmente, o BNB expandiu consideravelmente o acesso do crédito a grupos de baixa renda. Para viabilizar o acesso, a instituição tem preparado esses clientes potenciais para receber financiamentos, através de capacitação, empreendedorismo, associativismo e construção de capital social. Assim é que, o número de clientes beneficiários com financiamentos cresceu extraordinariamente, passando de 46 mil em 1995 para 1.162 mil em 2000. A ampliação do acesso ao crédito foi seguida do aumento da capilaridade da Instituição – a quase totalidade dos municípios do Nordeste (mais o norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo) são agora efetivamente atendidos pelo BNB. Além disso, aproximadamente dois terços dos financiamentos têm sido direcionados para o setor agrícola e, dentro desse setor, mini e pequenos produtores têm recebido prioridade.

Contudo, o BNB tem enfrentado uma série de obstáculos para colocar em prática a referida estratégia. Custos operacionais elevados, clientela dispersa e heterogênea, pressões de antigos (grandes) clientes, e conflitos internos no âmbito da instituição (papéis financeiros e sociais), carência de agências e entidades para prover treinamento e assistência técnica para grupos de baixa renda, problemas de coordenação, e construção de capital social. A transformação por que passa o Banco é notável, embora ainda esteja em estágio inicial e certamente necessitando de ajustes em diversos programas e ações.

A nova estratégia precisa ser submetida a um processo de avaliação quantitativa e qualitativa, de forma que os diversos programas possam ser analisados individualmente, os impactos possam ser estimados (tanto em termos de beneficiários individualmente quanto em relação às comunidades, municípios e a região Nordeste como um todo). Desde já, percebe-se a necessidade de ajustes em diversos programas e ações.

A título de ilustração, o Fundo de Aval necessita de uma administração transparente e participativa. Sabe-se que os princípios básicos que, ainda hoje, orientam as administrações municipais, são fortemente influenciados por uma lógica clientelista e altamente subordinada aos interesses de oligarquias locais. Assim, é importante a regulamentação do funcionamento desse fundo, através do estabelecimento de procedimentos, normas e diretrizes, além da criação de conselhos municipais para gerir os recursos, de forma a garantir a transparência, a democratização do acesso aos recursos, coibindo possíveis desvios de verbas e clientelismos.

Em termos do programa de microcrédito, faz-se necessário determinar quais estratos da população estão tendo acesso ao programa. Entre os grupos pobres existem vários sub-estratos de

renda, variando desde micro empreendedores e agricultores familiares que já possuem algum patrimônio, e passando por grupos extremamente pobres ou indigentes. Atualmente o público-alvo do programa tem sido o setor informal urbano, ou seja, micro empreendedores detentores de patrimônio e/ou de conhecimentos e capacidade para se auto-empregar. Assim, o programa parece não beneficiar grupos extremamente pobres ou indigentes. Além disso, o programa tem se restringido às áreas urbanas quando se sabe que as áreas rurais mais remotas são aquelas que abrigam o maior número de excluídos do sistema financeiro tradicional. Também, os encargos financeiros são extremamente elevados.

Quanto ao “Programa Agente de Desenvolvimento”, alguns aspectos podem ser aperfeiçoados para adequação à realidade do setor produtivo nordestino. Os agentes de campo precisam receber treinamento específico para compreender as necessidades e demandas de grupos de baixa renda, dentre os quais agricultores familiares de subsistência, vendedores de rua, artesãos e micro empreendedores em geral. A performance desses profissionais depende substancialmente dos laços de confiança estabelecidos com as comunidades, de forma que referidos profissionais necessitam de razoável período de tempo para empreender trabalho sistemático junto às comunidades.

Finalmente, grande parte dos funcionários da Instituição precisa ser treinada de forma a compreender a nova missão do Banco. Certamente as transformações aqui enfocadas demandam um certo prazo para serem consolidadas em uma organização complexa tal qual o BNB. Deve-se ressaltar que a intervenção sob o enfoque da intermediação integrada representa um grande aprendizado para os que fazem o BNB, porque requer um processo de mudança de postura institucional – até então voltada para o centralismo – na medida em que exige a constante articulação e parceria com outros órgãos públicos e demais organizações representantes da sociedade civil organizada. Também, o BNB precisa balancear seus diferentes papéis, isto é, agência e banco de desenvolvimento e instituição financeira, de forma a encontrar um nicho de mercado para atuar. Provavelmente, a Instituição se especializará em clientes de pequeno e médio porte. Contudo, se a Instituição pretender se concentrar em grupos extremamente pobres ou indigentes, o incremento de parcerias com entidades representativas da sociedade civil pode ser uma alternativa para efetivar esse atendimento, pois referidos grupos necessitam de serviços sociais.

Em suma, intermediação integrada tornou-se um componente fundamental da estratégia de intervenção do BNB. Os programas, ações e princípios que norteiam referida estratégia precisam ser avaliados de forma que a Instituição construa indicadores para acompanhar a evolução desse novo modelo.

Neste sentido, é fundamental que a sociedade esteja atenta, acompanhando e avaliando as políticas, apontando as distorções e sugerindo as mudanças necessárias para seu aperfeiçoamento.

BIBLIOGRAFIA

- BNB. **Informações Básicas sobre o FNE**. Fortaleza, 1993.
- _____. **FNE – Relatório de Atividades**. Fortaleza, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001.
- _____. (1997). **Modelo Referencial de Capacitação**. Fortaleza. (mimeo).
- _____. **Diagnostico e análise de organizações associativas**. Proposta de redefinição das estratégias para o segmento. Fortaleza, 1997. (mimeo).
- _____. **FNE - Proposta de Aplicação, Exercício 1999**. Fortaleza, 1998.
- _____. **Farol do Desenvolvimento**. Disponível em <<http://www.banconordeste.gov.br>>. Acesso em 21 fev. 2002.
- _____. **Microcrédito**. Disponível em <<http://www.banconordeste.gov.br>>. Acesso em 21 fev. 2002.
- _____. **Aprendizagem em Ação-Capacitação de Clientes**. Fortaleza, 2000. (mimeo).
- _____. **Balanco Social**. Fortaleza. 2001.
- BARBOSA, R. **O BNB e o desenvolvimento econômico da Região**. Fortaleza: BNB, 1979.
- BENNETT, L. "Combining Social and Financial Intermediation to Reach the Poor: the Necessity and Dangers." In: **Strategic Issues in Microfinance**. Kimenyi, M.S. and others (eds.). Ashgate: Aldershot, 1998.
- BENNETT, L. et al. "Ownership and Sustainability: Lessons on Group-Based Financial Services from South Asia." In: **Journal of International Development**, Vol.8, n. 2. 1996.
- CERNEA, M.M. (ed.). **Putting People First-Sociological Variables in Rural Development**. Oxford University Press and World Bank: Oxford and Washington. 1991.
- DALE, R.. **Evaluation Frameworks for Development Programmes and Projects**. Sage:New Delhi. 1998.
- EDGCOMB, E.; BARTON, L. **Social Intermediation and Microfinance Programs: A Literature Review**. USAID: Washington,DC. 1998.
- GONDIM, S. M. P. N.; SOUZA, G. S. de; COSTA, T. H. **Uma estratégia de apoio aos pequenos produtores rurais do Nordeste**. Fortaleza: BNB, 1991. (mimeo).
- GONZALEZ-VEGA, C. "Do Financial Institutions Have A Role in Assisting the Poor?" In: **Strategic Issues in Microfinance**. Kimenyi, M.S. and others (eds.). Ashgate: Aldershot. 1998.
- HAKIMIAN, H.; TESHOME, A. **Trainer's Guide: Concepts, principles and Methods of Training with Special Reference to Agricultural Development**. FAO: Rome, 1993.
- HOGENDORN, J.S. **Economic Development**. Harper Collins: New York, 1992.
- IDS. **Research Group on Human Resources**. Disponível em <<http://www.ids.ac.uk/ids/global/humres.html>> Acesso em 15 dez. 2000.
- KHANDKER, S.R. **Fighting Poverty with Microcredit - Experience in Bangladesh**. Oxford University Press and the World Bank: Oxford and Washington,DC. 1998.
- LEDGERWOOD, J. **Microfinance Handbook**. The World Bank:Washington,DC. 1999.
- OECD. **Human Capital Investment – An International Comparison**. Paris. 1998.
- PUTNAM, R.D. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." In: **Journal of Democracy** 6:65-78. 1995.
- RAO, T.V. **Human Resources Development – Experiences, Interventions, Strategies**. Sage:New Delhi/Thousand Oaks/London. 1996.
- SCHNEIDER, H. (ed.). **Microfinance for the Poor?** OECD:Paris. 1997.
- STIGLITZ, J.E. **Economics of the Public Sector**. Norton: New York and London. 2000.
- SUDENE. Disponível em <<http://www.sudene.gov.br>>. Acesso em 15 de dez. 2000.
- UNDP. **Human Development Report**. New York. 1994.
- _____. **Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília. 1996.
- _____. **Human Development Report**. New York. 2000.
- VALENTE JUNIOR, A. S.; ALVES, M. O.; FILHO, C. dos S. **Estratégia de ação do BNB do Brasil junto ao pequeno produtor nordestino e distribuição do crédito do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE): avaliação preliminar**. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 33, Curitiba, 1995. **Anais...** Curitiba: SOBER, 1995. 2v. v.1. p.335-349.
- WORLD BANK. **World Development Report**. Washington,DC. 1999.