

# INICIATIVAS ASIÁTICAS PARA DESENVOLVER MERCADOS FINANCEIROS RURAIS: ALGUMAS IDÉIAS PARA O BRASIL

*Richard L. Meyer*

Programa de Financiamento Rural  
Departamento de Economia Agrícola, Ambiental e  
de Desenvolvimento  
Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

Versão Preliminar para apresentação durante o  
Seminário Internacional BNDES Microfinanças

Maio de 2000

Ohio State University  
2120 Fyffe Road – Columbus, Ohio 43210-1099  
E-mail: meyer.19@osu.edu



MICROFINANÇAS

Seminário internacional **BNDES**

## **I. Introdução**

A partir dos anos 60, muitos países latino-americanos, inclusive o Brasil, optaram por uma abordagem agressiva de oferta dirigida em sua política de crédito agrícola (Araújo, Shirota e Meyer, 1990). Quantias maciças de fundos subsidiados foram fornecidas à agricultura. Foram impostas quotas de crédito aos bancos comerciais. Bancos e cooperativas especializados em desenvolvimento agrícola foram criados em alguns países para atender clientes específicos. Os resultados têm sido em grande parte negativos. Os subsídios costumam concentrar-se em alguns tomadores de empréstimos. Muitas instituições financeiras faliram, muitas tiveram que ser re-capitalizadas e muitas instituições fracas enfrentaram o problema de grandes carteiras sem desempenho. Poucos países desenvolveram instituições fortes capazes de atender um grande número de clientes rurais agrícolas e não agrícolas. Grandes segmentos do sistema financeiro caracterizam-se por um alcance limitado e uma fraca sustentabilidade. Os pobres são os que tendem a ter menos acesso aos serviços financeiros formais.

Nossa análise recente dos mercados financeiros rurais asiáticos revelou problemas semelhantes em muitos países (Meyer e Nagarajan, 2000). Os formuladores de políticas interferiram ativamente nos mercados financeiros numa tentativa de alcançar objetivos econômicos e sociais, primeiro para apoiar a Revolução Verde e, mais recentemente, para reduzir a pobreza. Um aspecto positivo em alguns países, no entanto, é a grande quantidade de experimentação, principalmente por parte de organizações não governamentais (ONGs), para superar as barreiras de acesso enfrentadas pelos pobres. Inovações recentes parecem mais promissoras do que as tentativas iniciais de induzir os credores a atender pequenos agricultores, mas também começaram a surgir alguns problemas incômodos em alguns programas. Apesar dessa situação em geral negativa, três instituições "carro-chefe" relativamente bem sucedidas despontaram na Ásia exibindo as características de alcance e sustentabilidade fortes. Entender as razões do seu sucesso pode ajudar a desenvolver métodos para melhorar o desempenho dos mercados financeiros rurais que possam ser aplicados no Brasil. Este trabalho apresenta essas instituições e os fatores que contribuíram para o seu sucesso.

## **II A abordagem asiática para o desenvolvimento de mercados financeiros rurais**

A abordagem agressiva de crédito direcionado ao financiamento agrícola defendida por muitos formuladores de políticas asiáticas pode ser resumida com as seguintes características gerais:

1. As taxas de juros para empréstimos são subsidiadas, e as taxas para pequenos agricultores são especialmente baixas.
2. Governos e doadores são importantes fontes de recursos, e a mobilização de poupança local é em grande parte ignorada.
3. O objetivo da política é aumentar a oferta de empréstimos para agricultores e microempresários sem prestar muita atenção na sustentabilidade institucional.
4. São criados pacotes de produção tratando o crédito como insumo como sementes e fertilizantes.

5. O crédito visa a "fins produtivos". Os empréstimos para consumo e empreendimentos rurais não agrícolas são ignorados e às vezes até proibidos.
6. Muitos programas de crédito são voltados para os pequenos agricultores e empregam crédito supervisionado através de cooperativas como forma de garantir um uso apropriado.
7. As cooperativas são muitas vezes os principais canais de crédito, enquanto em alguns países os bancos comerciais e os bancos de desenvolvimento agrícola são mais importantes.
8. Os custos de transação para credores e devedores são praticamente ignorados.
9. Alguns programas recentes ampliaram seu público alvo de pequenos agricultores para a população carente rural.

Nossos estudos de caso e a literatura asiática revelaram que um número surpreendentemente grande de países teve um progresso relativamente pequeno nas últimas duas décadas. O subsídio aos tomadores de empréstimo continua sendo o principal objetivo, seguido pela sustentabilidade das instituições financeiras. No entanto, há poucas provas conclusivas de que os subsídios cheguem às pessoas às quais eram destinados ou que os empréstimos subsidiados tenham um impacto significativo nas mudanças tecnológicas e na produção agrícola. Há exceções importantes, mas os problemas de hoje são semelhantes aos relatados nos estudos do ADB (Banco de Desenvolvimento Asiático) nos anos 70:

1. As taxas de juros costumam ser muito baixas para cobrir os custos e riscos do financiamento. Algumas organizações de microfinanças (MFOs) fixam as taxas num patamar suficientemente alto para cobrir a maioria dos custos, mas regulamentações e pressões políticas impedem que muitos credores agrícolas elevem as taxas para níveis adequados.
2. Muitos países resistem a adotar uma abordagem de crédito rural voltada para o mercado. Programas dirigidos, fundos de refinanciamento subsidiado e restrições sobre o público alvo ainda existem, embora algumas características repressivas do crédito dirigido tenham sido eliminadas.
3. Os empréstimos sem desempenho são um problema sério. Várias instituições financeiras rurais, especialmente vários bancos de desenvolvimento agrícola, são fracos e dependem de subsídios.
4. A mobilização de poupança ainda é um recurso relativamente negligenciado apesar dos sucessos iniciais de cooperativas rurais no Japão, na República da Coreia e em Taiwan.
5. Os formuladores de políticas enfatizam os problemas da agricultura e desconsideram a demanda mais ampla de serviços financeiros por parte da economia rural não agrícola.
6. A maioria das instituições financeiras rurais não está preparada para fazer empréstimos de longo prazo e aproveitar a explosão das novas tecnologias da informação e comunicação para modernizar o setor bancário.

### **III. O exemplo positivo de três carros-chefes**

Felizmente, nem toda experiência de financiamento rural na Ásia é sombria como a descrita acima. Três instituições tiveram um desempenho muito melhor do que a maioria das instituições financeiras rurais nos países em desenvolvimento. Esses carros-

chefes são o Banco para Agricultura e Cooperativas Agrícolas (BAAC), na Tailândia, o sistema "BRI unit desa" do Banco Rakyat na Indonésia (BRI-UD) e o Grameen Bank (GB) em Bangladesh. A Tabela I apresenta informações comparativas recentes sobre essas instituições, enfatizando os dois critérios cada vez mais aceitos como a base de análise apropriada: alcance e auto-suficiência (Christen et al., 1995; Yaron, Benjamin e Piprek, 1997). O alcance refere-se ao grau de cobertura de mercado para grupos de baixa renda que antes não tinham acesso a serviços financeiros formais. Inclui tanto a dimensão horizontal (largura do alcance ou número de clientes atendidos) quanto à dimensão vertical (profundidade ou nível de pobreza dos clientes). Também são levados em consideração os tipos e a variedade de serviços financeiros oferecidos.

**Tabela 1: Características e Medidas de Desempenho Seleccionadas do BAAC, BRI-UD e Grameen Bank**

Item	BAAC	BRI-UD	GB
Ano fundação/reorganização	1966	1983-84	1983
Clientela	Agricultores, cooperativas, associações de agricultores	Domicílios rurais de baixa e média renda	Populações carentes rurais
Serviços financeiros	Empréstimos e depósitos de poupança	Empréstimos e depósitos de poupança	Empréstimos e poupança compulsória
Tecnologia de crédito	Coletiva e individual	Individual	Coletiva
Número aproximado de empréstimos em aberto	3,1 milhões	2,3 milhões	2,1 milhões
Volume de empréstimos em aberto	\$3,8bilhões (empréstimos não cooperativas) <sup>a</sup>	\$1,2 bilhão	\$289milhões
Empréstimo médio em aberto	\$1.285	\$567	\$142
Empréstimo médio em aberto como percentual do PIB per capita	42 <sup>b</sup>	54	64
Volume anual médio da poupança	\$2,8bilhões	\$2,6bilhões	\$133milhões
Poupança anual média como percentual dos empréstimos anuais médios em	66,5	199,0	45,6

<sup>a</sup> O BAAC informa que o total de empréstimos em aberto em 1996 foi de B177bilhões (cerca de \$6,9bilhões).

<sup>b</sup> Dados de Muraki, Webster e Yaron (1998). De acordo com suas estimativas, em 1995 o BAAC teria que ter aumentado seu rendimento médio sobre a carteira de empréstimos de 11,0 para 14,89% (isto é, 35,4%) para ficar livre dos subsídios.

aberto			
Número de clientes de poupança	4,4milhões <sup>c</sup>	14,5milhões	2,1milhões
Taxa de juros anual nominal efetiva aproximada	8,3 a 15,5	32,7	20
Spread da taxa de juros	1995: 4,1	1994: 21,7	1995: 8,0
Custos operacionais totais como percentual dos empréstimos anuais médios em aberto	1995: 3,5	1994: 13,5	1995: 10,6
Retorno sobre os ativos	1995: 0,55	1994: 4,8	1995: 0,14
Percentual de empréstimos em aberto atrasados	8,3	6,5	3,6
Índice de dependência de subsídios	1995: 35,4 <sup>b</sup>	1995: negativo	1996: positivo

Fonte: Adaptado de Yaron, Benjamin e Piprek (1997) exceto onde indicado.

A *sustentabilidade* refere-se à capacidade de uma instituição financeira de prestar serviços financeiros cobrindo os custos continuamente sem subsídios externos. O Índice de Dependência de Subsídios (SDI) é amplamente adotado para avaliar a subsidiação (Yaron, 1992). A sustentabilidade é desejável por pelo menos duas razões: em primeiro lugar, o acesso temporário a empréstimos traz alguns benefícios, mas criar uma relação financeira sustentável a longo prazo é mais vantajoso porque oferece oportunidades de benefícios futuros. Uma instituição sustentável beneficiará mais clientes do que outra que viceja no começo e logo em seguida define. Em segundo lugar, uma instituição sustentável está livre da dependência orçamentária de governos e doadores, de modo que os tomadores do empréstimo podem esperar um acesso de longo prazo a empréstimos se saldarem a dívida no prazo. Isso ajuda as instituições a crescer e as protege de intromissões políticas.

Alguns analistas temem que haja uma compensação entre o alcance e a sustentabilidade (por ex., Hulme e Mosley, 1996). As instituições que buscam a auto-suficiência podem optar por reduzir seus custos através de empréstimos repetidos de dimensões maiores para clientes existentes ao invés de atender mais clientes novos pobres com pequenos empréstimos. Realizar economias de escala através de um alcance maior pode contribuir para a

<sup>c</sup> Dados de Fitchett (1997).

sustentabilidade já que os custos do financiamento por unidade caem à medida que o volume sobe, enquanto obter uma maior profundidade de alcance pode comprometer a sustentabilidade se os custos e riscos do financiamento não forem cobertos pela renda de juros. Essas três instituições atingem ambas as dimensões do alcance, mas a sustentabilidade precisa melhorar em duas delas.

As três instituições têm objetivos ligeiramente diferentes. O BAAC foi criado em 1966 para atender especificamente a agricultura. O BRI-UD foi reorganizado em 1983-84, após o colapso do programa subsidiado BIMAS, para atender domicílios de baixa e média renda, e sua carteira é dominada por empréstimos para a área comercial e outras atividades não agrícolas. O GB começou como uma ONG em 1976 para atender a população carente e tornou-se um banco especializado para os pobres em 1983. Quase 90% de seus atuais clientes são mulheres e muitos pedem financiamentos para atividades não agrícolas e ligadas à agricultura.

Todas as três dão crédito para milhões de clientes, mas o BAAC tem relativamente mais sucesso pois alcança mais de 80% das famílias de agricultores do país. Possui uma carteira de crédito maior e um tamanho médio de empréstimo também maior. Além disso o BAAC tem um bom alcance entre os pobres, como fica claro na comparação do tamanho médio do empréstimo com o PIB per capita do país. O GB faz mais empréstimos coletivos, o BRI-UD só faz empréstimos individuais, e o BAAC usa os dois tipos de tecnologia.

O desempenho na mobilização da poupança estabelece uma diferença nítida entre os três. A poupança total para o BAAC e o BRI-UD é aproximadamente a mesma, mas o número de poupadores é muito maior no BRI-UD. A poupança total no BRI-UD ultrapassa em muito seus saldos de empréstimos, enquanto o BAAC e o GB contam com outras fontes de recursos para uma parcela significativa do total de seus financiamentos. O GB não promove ativamente a poupança voluntária. A sustentabilidade é a segunda grande diferença entre os três. O BAAC emprega uma política de baixas taxas de juros, de modo que o seu *spread* das taxas de juros é o menor e, embora extremamente eficiente (custos operacionais de 3,5%), seus lucros e retornos sobre ativos são baixos. Tem alguns empréstimos em atraso, especialmente aqueles feitos para cooperativas e associações de agricultores. Precisaria aumentar o rendimento médio sobre empréstimos de 11 para quase 15% para se livrar dos subsídios. O GB tem um problema ainda mais sério porque teria que aumentar sua taxa de juros nominal sobre empréstimos gerais de 20 para 33% para ficar livre dos subsídios. O BRI-UD cobra as taxas de juros mais altas e ganha o *spread* da taxa mais alto, de modo que consegue facilmente cobrir seus custos operacionais mais altos. Foi tão lucrativo em 1995 que poderia ter reduzido seu rendimento sobre a carteira de crédito de 31,6 para 16,3% e continuado livre de subsídios. Em igualdade de condições, o BAAC precisaria cobrar aproximadamente 15% sobre os empréstimos, o BRI-UD quase 16% e o GB cerca de 33%. Considerando as diferenças no tamanho dos empréstimos, seria de se esperar que o BAAC alcançasse a auto-suficiência com taxas de juros mais baixas, enquanto o GB precisaria cobrar as taxas mais altas.

#### **IV. Fatores que contribuem para o sucesso dessas instituições financeiras**

Por que essas instituições tiveram um sucesso relativo quando tantas instituições asiáticas apresentam um mau desempenho? Cada caso é um caso, mas vários fatores sistemáticos contribuem para esse sucesso. Eles são resumidos aqui, num quadro analítico dividido em três braços: ambiente político, infra-estrutura financeira e desenvolvimento institucional.

##### **A. Ambiente político**

Embora a antiga orientação urbana das políticas econômicas de alguns países asiáticos tenha diminuído, existem várias questões de política que influenciam as perspectivas de desenvolver sólidos mercados financeiros rurais.

1. Taxas de juros. O primeiro problema é que as taxas de juros para empréstimos a agricultores e microempresas são controladas em alguns países, e as instituições financeiras resistem a aumentar as taxas em países onde elas são desregulamentadas. As taxas precisam ser altas o suficiente para que o *spread* dos juros cubra as perdas e os custos operacionais. As taxas da poupança precisam ser positivas em termos reais para estimular os poupadores a depositar fundos para o financiamento, e os proprietários precisam ganhar lucros suficientes para ter um retorno razoável sobre o capital, para reservas e re-investimento para crescimento futuro. Portanto, as instituições têm que ser livres para fixar o preço de seus empréstimos e outros serviços de forma a cobrir custos e riscos. As políticas de baixas taxas de juros do BAAC e GB visam a ajudar o tomador do empréstimo, mas obrigam as instituições a contar com governos e doadores para subsídios contínuos, o que introduz incertezas e a possibilidade de intervenção política. O BRI-UD determina a sua estrutura de taxas, evitando assim alguns desses problemas.

O segundo problema é que instituições não subsidiadas são obrigadas a competir com instituições subsidiadas. Este é um problema sério na Indonésia porque o governo, o Banco Mundial e o PNUD bombearam crédito subsidiado em projetos de pequenas comunidades para mitigar os efeitos da crise financeira. O BRI-UD pode não sofrer muito com isso, mas outras instituições financeiras rurais são prejudicadas por essa concorrência. As condições fracas e o não cumprimento dos procedimentos associados a esses projetos especiais podem minar a cultura de liquidação da dívida, na medida em que os empréstimo são tratados como verba cedida. A assistência emergencial precisa ser canalizada através de redes outras que não instituições financeiras.

2. Seleção dos clientes. A liberdade para fixar taxas de juros está quase sempre ligada à liberdade para selecionar clientes. Os projetos de crédito subsidiados costumam impor restrições acerca do público alvo. Quanto mais estritamente especificado (por ex., pequenos produtores de arroz), maior o risco de que os credores sejam induzidos a criar carteiras de risco, não diversificadas. Além disso, grandes subsídios costumam ser um incentivo a uma maior interferência política na alocação do crédito. Essas três

instituições geralmente selecionam seus próprios clientes, mas o BAAC administra alguns projetos especiais do governo e sofre restrições quanto ao atendimento de empresas não agrícolas. As instituições financeiras precisam de flexibilidade para projetar e comercializar serviços financeiros que atendam a demanda de clientes potenciais. Elas têm que evitar programas dirigidos que as obriguem a atender apenas um grupo ou tipo específico de cliente porque isso limitará sua capacidade de diversificar sua carteira como forma de se proteger de riscos sistemáticos. Os clientes deveriam se auto-selecionar para usar determinados produtos oferecidos por instituições específicas, ao invés de serem selecionados pelos programas. A liberdade de escolha por parte de clientes e instituições permite o desenvolvimento de relações bancárias saudáveis. As instituições podem escolher comercializar produtos específicos para clientes específicos. Por exemplo, o GB dirigiu seu enfoque para as mulheres, que são mais adequadas do que os homens para financiamentos coletivos e reuniões semanais. Algumas MFOs diminuem os riscos financiando apenas aqueles microclientes que tocam seu negócio com sucesso há vários meses antes de procurar um empréstimo.

#### **A. Infra-estrutura financeira**

Talvez um dos aspectos mais negligenciados do desempenho dos mercados financeiros rurais asiáticos é a infra-estrutura financeira necessária para uma intermediação financeira eficiente. A infra-estrutura é importante porque afeta os custos operacionais de todas as instituições financeiras.

1. Quadro jurídico e regulamentar. As instituições modelo apresentam vantagens em comparação com os concorrentes não regulados porque seus regimentos lhes permitem mobilizar depósitos juridicamente. A proteção da poupança mobilizada pelas MFOs é uma importante questão regulamentar. A capacidade regulatória dos três países tem sido questionada, mas por enquanto a segurança e solidez institucional continuam garantidas. No entanto, a crise financeira asiática de 1997-98 revelou a necessidade de capacidades regulatórias mais fortes na região (Kochkar, Loungani e Stone, 1998).

Uma lição importante em Bangladesh é que as MFOs podem evitar temporariamente alguns problemas que afetam o sistema bancário comercial, como procedimentos legais caros para cobrar a dívida. Quando os clientes são motivados a quitar a dívida por causa da pressão de seus pares e sua demanda por novos empréstimos, as condições jurídicas para a execução dos contratos podem não ser tão importantes. No entanto, podem surgir problemas no caso de empréstimos maiores que exigem formas mais tradicionais de execução dos contratos. Quanto mais as MFOs agirem como bancos tradicionais, maiores serão suas chances de enfrentar problemas bancários.

2. Sistemas de informações. Não foi feita nenhuma análise sistemática dos sistemas de informações nesses três países. O GB tem um sistema de contabilidade centralizado que o protegeu quando a enchente do ano passado danificou os registros de outras MFOs. Na Tailândia, projetos de direitos de propriedade



da terra reduzem os custos de transação dos credores tornando mais fácil e barato o acesso às informações sobre o status legal da terra oferecida como garantia. Com a sofisticação dos mercados financeiros, tornam-se necessários sistemas eficientes para fornecer informações sobre o histórico de endividamento e liquidação de dívidas do cliente. Os credores precisam ter pronto acesso a informações precisas sobre as dívidas de quem solicita um empréstimo. As instituições reguladas fornecem os nomes dos devedores inadimplentes, de modo que uma instituição pode conhecer a situação do cliente com outra instituição, mas essas informações normalmente não estão disponíveis no caso de instituições não reguladas. Os países cujos cidadãos não possuem carteira de identidade, como a Índia, enfrentam problemas especiais para verificar a identidade dos clientes.

#### **A. Desenvolvimento institucional**

As três instituições modelo passaram por um longo processo de desenvolvimento institucional envolvendo interações complexas entre projeto, gestão e governança institucional, sistemas de incentivos, desenvolvimento de capital humano e uma série de outros fatores (Chaves e Gonzalez-Vega, 1996; Yaron et al., 1997).

1. Projeto de produtos e serviços. As instituições financeiras devem ter dois objetivos em mente ao projetar seus produtos e serviços. O primeiro é a demanda esperada dos clientes potenciais e o segundo é a capacidade de cobrir os custos e gerar lucros, ou nas transações individuais ou ao longo da duração esperada de uma relação com um cliente. Por exemplo, as instituições financeiras podem não ser capazes de oferecer, de forma competitiva, empréstimo emergencial muito pequeno que o setor informal oferece; o BAAC e o GB, porém, conseguiram projetar produtos e tecnologias para empréstimos para capital de giro de curto prazo sem as garantias formais normalmente exigidas pelos bancos. Essas três instituições valem-se de pesquisa de mercado, marketing de teste e projetos piloto para testar e adaptar seus produtos de forma a atender as demandas de seus clientes. O BRI-UD e o BAAC desenvolveram produtos de poupança atraentes que contribuíram para o seu crescimento nessa área. Além disso, ao contrário da maioria dos projetos de crédito dirigido, essas instituições fornecem crédito para uma ampla gama de finalidades, reconhecendo que normalmente é o cliente que sabe julgar melhor como usar o empréstimo. Ainda assim, são rigorosos na cobrança da dívida, independentemente da forma como o mutuário usa os recursos do empréstimo.
2. Recuperação do empréstimo. A diferença entre o sucesso e o fracasso das instituições financeiras normalmente é determinada pela recuperação do empréstimo. Essas três instituições apresentam taxas de atrasos menores do que 10% e sua taxa real de perdas é ainda menor. As taxas de liquidação da dívida são determinadas por vários fatores. Em primeiro lugar, as instituições bem sucedidas projetam produtos que facilitam a quitação da dívida por parte do mutuário, fazendo, por exemplo, pequenos empréstimos e fixando os prazos para o pagamento de acordo com o fluxo de caixa do cliente. Os prazos semanais estabelecidos pelo GB resultam em pagamentos de quantias

pequenas e contatos frequentes com os clientes. A perda de clientes pode significar que produtos e tecnologias precisam mudar. Por exemplo, o GB e algumas MFOs em Bangladesh sofreram recentemente altas taxas de evasão. Isso é um sinal de que os produtos de crédito, os prazos de pagamento e as exigências de poupança podem estar excessivamente rígidos (Wright, 1999).

Em segundo lugar, as instituições têm duas maneiras de aumentar a disposição dos mutuários para pagar. A pressão dos pares entre membros de grupos pode incentivar a liquidação da dívida para os credores que fazem empréstimos de responsabilidade conjunta. Um fator ainda mais importante é a imagem positiva das instituições que buscam desenvolver relações de longo prazo com seus clientes, para que a expectativa de empréstimos futuros com prazos e condições melhores faça bons pagadores. Além disso, o BRI-UD usa o incentivo positivo das taxas de juros como estímulo para pagamentos no prazo, enquanto o BAAC cobra multas para pagamentos atrasados.

Informações providenciais sobre os clientes são o terceiro fator que afeta a quitação da dívida. Essas três instituições possuem bons sistemas de informações internas, de forma que os funcionários de carteira de crédito sabem imediatamente quando vencem os prazos e podem tomar providências imediatas para cobrar o pagamento dos clientes. As reuniões semanais abertas do GB, onde são efetuados os pagamentos dos empréstimos e os depósitos de poupança, fornecem transparência e permitem aos clientes saber de imediato quem não está honrando a dívida, exercendo uma pressão social sobre os inadimplentes.

3. Gestão e governança. Gerenciar grandes instituições com milhares de funcionários e centenas de postos de atendimento é uma tarefa hercúlea em países com uma infra-estrutura precária de comunicações. Essas três instituições têm a fama de serem administradas com profissionalismo e gozam de uma considerável autonomia nas suas operações diárias. Os fundadores do BRI-UD e do GB são conhecidos por sua visão e seu comprometimento e conseguiram inculcar esses traços em seus subordinados. O governo tailandês tem constantemente escolhido gerentes de alto nível para o BAAC porque o sistema de governança exigia uma boa administração e eficiência em lugar do oportunismo político. Em certas circunstâncias, assessores estrangeiros podem ter protegido o BRI-UD de pressões políticas e decisões inadequadas.
4. Sistemas de incentivos de pessoal. Os funcionários dessas instituições têm interesse em manter seu emprego porque o salário-base é mais alto do que em alguns cargos equivalentes no setor público e privado. O sistema BRI-UD foi projetado como centros de lucros e perdas, o que fornece uma base para remuneração baseada em desempenho. Tanto o BRI-UD quanto o BAAC usam bônus para estimular a eficiência de seu pessoal. Esses bônus são pagos com base ou no desempenho geral da instituição ou na eficiência individual dos funcionários. Os incentivos levam os funcionários de carteira de crédito a administrar muitos clientes e uma carteira grande. O GB sofre certas restrições devido às políticas de pessoal dos burocráticos bancos estatais, então lança mão do espírito de grupo e

compromisso social para melhorar o desempenho de seus funcionários. Na última enchente, o GB primeiro ajudou seus empregados, para que então eles pudessem atender melhor seus clientes, e remunerações e férias especiais foram concedidas a funcionários que estavam trabalhando em condições difíceis.

5. Desenvolvimento de capital humano. As três instituições usam políticas de recrutamento e contratação para arregimentar funcionários de qualidade. O BAAC e o GB têm exigências mais altas em matéria de formação profissional para contratar os funcionários de carteira de crédito, enquanto o BRI-UD contrata funcionários com um nível de escolaridade mais baixo mas que conhecem o ambiente local aonde são alocados. Todas as três usam programas intensivos de treinamento para ensinar habilidades específicas e inculcar a missão institucional. O BAAC tem um projeto de assistência técnica do ADB para melhorar suas operações e treinar pessoal que precisa de maior especialização para explorar a recente autorização para expandir os financiamentos para empresas não agrícolas e aumentar o tamanho dos empréstimos para clientes agrícolas existentes. Novos funcionários contratados pelo BRI-UD e pelo BAAC começam como estagiários ou aprendizes e passam por um período de avaliação antes de serem efetivados. Os funcionários de carteira de crédito ganham níveis crescentes de autoridade para aprovação de empréstimos à medida que ganham experiência, e a descentralização da tomada de decisões é possível graças aos investimentos no desenvolvimento de capital humano.

## **VI. Conclusões e implicações**

A maioria dos mercados financeiros rurais asiáticos não está bem preparada para o século XXI. Muitas instituições são fracas e sobrevivem graças à verba do governo e de doadores. Carecem de competência técnica para avaliar riscos de crédito, a infraestrutura financeira é inadequada e as políticas do governo costumam ser mais destrutiva do que construtiva. O dualismo financeiro está aumentando, primeiro, na lacuna no acesso aos serviços financeiros entre empresas e casas urbanas e rurais. Em segundo lugar, existe um grande dualismo financeiro no "abismo digital" que separa aqueles que usam modernos computadores e tecnologias de comunicação daqueles que não têm acesso a esses recursos. Felizmente, o novo paradigma dos mercados financeiros (Adams, 1998) está criando raízes na Ásia, e uma abordagem voltada para o mercado está surgindo em alguns países. Nos lugares onde os mercados financeiros encontram as condições para operar mais livremente, o desempenho é muito melhor. O relativo sucesso de muitas MFOs pode ser atribuído a sua adoção de elementos do novo paradigma.

O quadro analítico dividido em ambiente político, infra-estrutura financeira e desenvolvimento institucional apontam para áreas onde a maioria dos países asiáticos precisa melhorar. Felizmente, a Ásia conta com três instituições financeiras que podem ser consideradas carros-chefes e que servem de modelo para outras instituições. A experiência mostra que o papel mais apropriado do governo não é investir numa abordagem agressiva de oferta dirigida para o desenvolvimento de mercados financeiros, mas sim concentrar

seus recursos na criação de um ambiente favorável, de uma boa infra-estrutura e de novas instituições.

Sabe-se que a Ásia enfrenta desafios sérios para atender áreas rurais com grandes populações carentes, recursos escassos e sujeitas a conflitos e desastres naturais periódicos. Atender o setor agrícola envolve mais riscos e custos do que atender microempresários, de modo que expandir a fronteira financeira formal (Von Pischke, 1991) não é uma questão apenas de imitar os sucessos das microfinanças. Felizmente, os sucessos das instituições modelo demonstram o potencial para um alcance e uma sustentabilidade forte quando são usadas políticas, infra-estrutura financeira e projetos institucionais apropriados. Essa lição deveria encorajar os brasileiros que buscam expandir as finanças sustentáveis para mais clientes de microfinanças e rurais.

### Referências

Adams, Dale W, 1998. "The Decline in Debt Directing: An Unfinished Agenda." Trabalho apresentado no Segundo Seminário Anual sobre Novas Finanças para o Desenvolvimento, Goethe University de Frankfurt, 21-25 setembro.

Araujo, Paulo F.C., Ricardo Shirota, e Richard L. Meyer. 1990. "Brazilian Agricultural Credit Policy Revisited in the 1980s," Savings and Development, Vol. 14, No. 1, 1990, pp. 101-116.

Charitonenko, Stephanie, Richard H. Patten, e Jacob Yaron. 1998. "Indonesia, Bank Rakyat Indonesia - Unit Desa 1970-1996." Case Studies in Microfinance. Sustainable Banking with the Poor. Washington DC: World Bank (Banco Mundial). Junho.

Chaves, Rodrigo A., e Claudio Gonzalez-Vega. 1996. "The Design of Successful Rural Financial Intermediaries: Evidence from Indonesia." World Development 24(1): 65-78.

Christen, Robert P., Elisabeth Rhyne, Robert C. Vogel, e Cressida McKean. 1995. "Maximizing the Outreach of Microenterprise Finance: An Analysis of Successful Microfinance Programs." Program and Operations Assessment Report No. 10. Washington DC: United States Agency for International Development (Agência americana para o desenvolvimento internacional).

Fitchett, Delbert. 1997. "Comparative Analysis of Savings Mobilization Strategies - Case Study of Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives (BAAC), Thailand." Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

Hulme, David, e Paul Mosley. 1996. Finance Against Poverty. Vol. 1. London: Routledge.

Kochkar, Kalpana, Prakash Loungani, e Mark R. Stone. 1998. "The East Asian Crisis: Macroeconomic Developments and Policy Lessons." Working Paper No. 128. Washington DC: International Monetary Fund (FMI).

Meyer, Richard L., e Geetha Nagarajan. 2000. Rural Financial Markets in Asia: Paradigms, Policies, and Performance. No prelo. Oxford University Press e the Asian Development Bank.

Morduch, Jonathan. 1999. "The Role of Subsidies in Microfinance: Evidence from the Grameen Bank." Journal of Development Economics, Vol. 60, pp. 229-248.

Muraki, Tetsutaro, Leila Webster, e Jacob Yaron. 1998. "Thailand, BAAC - The Thai Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives,: Case Studies in Microfinance. Sustainable Banking with the Poor. Washington DC: World Bank (Banco Mundial). Abril.

Von Pischke, J.D. 1991. Finance at the Frontier. Economic Development Institute. Washington DC: World Bank (Banco Mundial).

Wright, Graham A.N. 1999. "Microfinance Systems: Straight-Jackets or Tailored Suits, Designing Quality Financial Services for the Poor." Dhaka: University Press Limited and London: Zed Books.

Yaron, Jacob. 1992. "Successful Rural Finance Institutions." Discussion Paper No. 150. Washington DC: World Bank (Banco Mundial).

———, McDonald P. Benjamin, Jr., e Gerda L. Piprek. 1997. "Rural Finance: Issues, Design, and Best Practices." Environmentally and Socially Sustainable Development Studies and Monographs Series 14. Washington DC: World Bank (Banco Mundial).