

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO



ABRINDO A CAIXA PRETA:
O financiamento da agricultura familiar no Brasil

por
Gilson Alceu Bittencourt

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob orientação do Prof. Dr. Antônio Márcio Buainain.

CAMPINAS – SP

2003

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO



ABRINDO A CAIXA PRETA:
O financiamento da agricultura familiar no Brasil

por
Gilson Alceu Bittencourt

Dissertação apresentada ao Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente, sob orientação do Prof. Dr. Antônio Márcio Buainain.

CAMPINAS – SP

2003

Dedico à

Adriana, minha amada companheira de todas as horas, e a
Luana, minha adorável filha,
pelo apoio e pela compreensão da minha ausência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, professor Antonio Márcio Buainain, pelo apoio que recebi desde que cheguei em Campinas e pela ajuda na formatação desta dissertação; à FAPESP pela bolsa de pesquisa e pelo apoio e atenção recebido a todas as minhas solicitações; ao professor Ricardo Abramovay por contribuir diretamente nas discussões sobre o crédito rural e cooperativismo de crédito.

Agradeço ao Departamento de Estudos Sócio-Econômicos Rurais (DESER) e sua equipe técnica pelo companheirismo e pela oportunidade profissional de trabalhar por 10 anos em defesa e na valorização da agricultura familiar; ao Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito pela inspiração, apoio e fornecimento de dados; a Adriano Michelin pelo compartilhamento de informações; ao Ministro Raul Jungmann pela confiança e a oportunidade de dirigir a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA), onde tive acesso a muitas das informações contidas neste trabalho, e a rica experiência de coordenar um programa tão importante para a agricultura familiar como o Pronaf; a toda equipe da SAF pela oportunidade de convívio e pelo apoio no fornecimento de informações.

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS, QUADROS E ANEXOS	IX
INTRODUÇÃO.....	1
1 CRÉDITO RURAL E MICROCRÉDITO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	7
1.1 INTRODUÇÃO	7
1.1 A POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL DOS ANOS 60 ATÉ O FINAL DOS ANOS 80.....	7
1.2 MICROCRÉDITO E MICROFINANÇAS RURAIS: ASPECTOS CONCEITUAIS	10
1.3 OS FATORES QUE AFETAM O DESEMPENHO DAS IMFR'S.....	14
1.4 INSTITUIÇÕES DE MICROFINANÇAS RURAIS: PRINCIPAIS PROBLEMAS.....	25
1.5 SUBSÍDIOS E SUSTENTABILIDADE DAS IMFR'S	27
1.6 PAPEL DO ESTADO NAS MICROFINANÇAS RURAIS	30
1.7 EXPERIÊNCIAS EM MICROFINANÇAS RURAIS	32
1.8 AS COOPERATIVAS DE CRÉDITO COMO IMFR'S.....	38
1.9 AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS EM MICROFINANÇAS.....	44
1.10 PROPOSTAS PARA O BOM FUNCIONAMENTO DAS IMFR'S	49
1.11 O MICROCRÉDITO NO BRASIL	52
1.12 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
2 O CRÉDITO RURAL NO BRASIL	61
2.1 INTRODUÇÃO	61
2.2 A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO RURAL.....	61
2.3 INADIMPLÊNCIA E ENDIVIDAMENTO RURAL	67
2.4 AS FONTES DE RECURSOS DO CRÉDITO RURAL	68
2.5 OS AGENTES FINANCEIROS DO CRÉDITO RURAL E OS CUSTOS PARA O TESOUREIRO NACIONAL	78
2.6 A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL E POR VALOR DOS CONTRATOS DE CRÉDITO RURAL.....	96
2.7 OS CUSTOS DO CRÉDITO RURAL PARA A UNIÃO	99
2.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	104
3 PRONAF CRÉDITO: CONSTITUIÇÃO E INSTITUCIONALIDADE.....	107
3.1 INTRODUÇÃO	107
3.2 A HISTÓRIA DO PRONAF.....	107
3.3 OBJETIVOS E LINHAS DE AÇÃO	111
3.4 BENEFICIÁRIOS E CONDIÇÕES DOS FINANCIAMENTOS	112
3.5 FONTES DE RECURSOS PARA OS FINANCIAMENTOS.....	117
3.6 AGENTES FINANCEIROS OPERADORES DO CRÉDITO	119
3.7 OS ATORES ENVOLVIDOS NA ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DO PRONAF CRÉDITO	125
3.8 ESTIMATIVA DE CUSTOS PARA EQUALIZAÇÃO DO PRONAF – SAFRA 2002/03	129
3.9 AÇÕES DESENVOLVIDAS PARA SIMPLIFICAR E DESREGULAMENTAR O PRONAF.....	139
3.10 CONSIDERAÇÕES FINAIS	141
4 PRONAF CRÉDITO: ANÁLISE E DESEMPENHO	143
4.1 INTRODUÇÃO	143
4.2 A DEMANDA POR CRÉDITO PELOS AGRICULTORES FAMILIARES	143
4.3 A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO DO PRONAF	147
4.4 ANÁLISE DOS CUSTOS PARA EQUALIZAÇÃO DO PRONAF	158
4.5 A RELAÇÃO ENTRE OS RECURSOS DISPONIBILIZADOS E OS APLICADOS PELO PRONAF.....	166
4.6 O <i>SPREAD</i> BANCÁRIO NO BRASIL	176
4.7 CUSTOS DE TRANSAÇÃO NOS SERVIÇOS FINANCEIROS	177
4.8 OS SUBSÍDIOS CONCEDIDOS NOS FINANCIAMENTOS DO PRONAF	179
4.9 OS FUNDOS DE AVAL DE CRÉDITO	182
4.10 FATORES QUE DIFICULTAM O ACESSO AO CRÉDITO NO MEIO RURAL DO BRASIL	184
4.11 CONSIDERAÇÕES FINAIS	187
5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	191
5.1 GESTÃO DAS FONTES DOS RECURSOS OFICIAIS PARA O CRÉDITO RURAL	192
5.2 AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	196
5.3 PROPOSTAS RELACIONADAS ÀS CONDIÇÕES DO CRÉDITO E AO SEU ACESSO	200
BIBLIOGRAFIA.....	213
ANEXOS.....	221

LISTA DE TABELAS, QUADROS E ANEXOS

<i>Tabela 1. Brasil: Perc. de financiamentos a produtores e cooperativas por fonte - 1985 a 1995.....</i>	<i>68</i>
<i>Tabela 2. Brasil: Perc. de financiamentos a produtores e cooperativas por fonte - 1996 a 2001.....</i>	<i>69</i>
<i>Tabela 3. Brasil: Financiamentos para produtores e cooperativas por fonte - 2000 e 2001.....</i>	<i>71</i>
<i>Tabela 4. Brasil: Distribuição percentual do crédito rural do SNCR por tipo de instituição.....</i>	<i>79</i>
<i>Tabela 5. FCO: Número de operações e valores contratados por porte do tomador - 2000/01.....</i>	<i>82</i>
<i>Tabela 6. Poupança Rural: Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas - 2001.....</i>	<i>83</i>
<i>Tabela 7. FNE: Número de operações e valores contratados por porte do tomador: 2000-2001.....</i>	<i>87</i>
<i>Tabela 8. FNO: Número de operações e valores contratados por porte do tomador – 2000/01.....</i>	<i>89</i>
<i>Tabela 9. BNDES: Distribuição percentual dos repasses para o setor agropecuário por categoria de agente financeiro – 1994 e 2001.....</i>	<i>92</i>
<i>Tabela 10. BNDES: Volume de recursos por programas de financiamento agropecuário com encargos equalizados pelo TN nas safras 2000/01 a 2002/03 – exceto Pronaf.....</i>	<i>93</i>
<i>Tabela 11. Brasil: Estab. agropecuários, VBP e crédito rural concedido a produtores e coop. por região.....</i>	<i>97</i>
<i>Tabela 12. Brasil: Distribuição do crédito rural por intervalos de valor de contratos – 2001.....</i>	<i>98</i>
<i>Tabela 13. Brasil: Crédito rural para cooperativas por tipo de instituição financeira - 2001.....</i>	<i>98</i>
<i>Tabela 14. Brasil: Recursos de crédito rural equalizados pelo TN - Safras 2000/01 a 2002/03.....</i>	<i>100</i>
<i>Tabela 15. Estimativa de gastos do TN com a equalização de contratos de crédito rural de custeio por fonte de recursos e o agente financeiro - Safra 2002/03.....</i>	<i>100</i>
<i>Tabela 16. Estimativa de gastos do TN com a equalização do crédito rural de custeio por fonte de recursos e agente financeiro - Safra 2002/03.....</i>	<i>101</i>
<i>Tabela 17. Estimativa de gastos do TN com a equalização no primeiro ano de contratos de investimento agropecuário – Safra 2002/03.....</i>	<i>102</i>
<i>Tabela 18. Estimativa de gastos do TN com a equalização do investimento agropecuário durante toda a vigência do contrato – Safra 2002/03.....</i>	<i>102</i>
<i>Tabela 19. Brasil: Gastos com operações oficiais de crédito – 1997 a 2002 - Em R\$ milhões correntes.....</i>	<i>103</i>
<i>Tabela 20. Pronaf: Valor cobrado pelo BB em operações de custeio (FAT) - 1995 a 2002.....</i>	<i>121</i>
<i>Tabela 21. Pronaf: Evolução dos recursos aplicados por modalidade - 1995/96 a 2001/02.....</i>	<i>148</i>
<i>Tabela 22. Pronaf: Volume de crédito aplicado por estado e região – 1996/97 a 2001/02.....</i>	<i>149</i>
<i>Tabela 23. Pronaf: Volume de recursos aplicados por fonte de recursos - 1994/95 a 2001/02.....</i>	<i>151</i>
<i>Tabela 24. Pronaf: Distribuição do crédito por fonte e região – 2000/01 e 2001/02.....</i>	<i>151</i>
<i>Tabela 25. Pronaf: Recursos aplicados por agente financeiro - 1999/00 a 2001/02.....</i>	<i>152</i>
<i>Tabela 26. Pronaf: BB - Recursos aplicados por grupo e fonte - safra 1999/00 a 2001/02.....</i>	<i>153</i>
<i>Tabela 27. Pronaf: BN - Recursos aplicados por grupo e fonte - safra 1999/00 a 2001/02.....</i>	<i>154</i>
<i>Tabela 28. Pronaf: BNDES - Recursos do FAT aplicados por grupo - safra 1999/00 a 2001/02.....</i>	<i>155</i>
<i>Tabela 29. Pronaf: Créditos fornecidos pelo Bansicredi - Safras 1999 a 2002.....</i>	<i>156</i>
<i>Tabela 30. PRONAF: Créditos fornecidos pelo Bancoob - Safras 1999 a 2002.....</i>	<i>156</i>
<i>Tabela 31. Pronaf: Créditos fornecidos pelo Sistema Cresol - Safras 1999 a 2002.....</i>	<i>157</i>
<i>Tabela 32. Pronaf Custeio: Estimativa de gastos do TN com equalização de recursos do FAT e RPE por contrato – Safra 2002/03.....</i>	<i>160</i>
<i>Tabela 33. Pronaf Custeio: Estimativa de gastos totais do TN com equalização de recursos do FAT e RPE – Safra 2002/03.....</i>	<i>161</i>
<i>Tabela 34. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência de um contrato de 6 anos (*) – Safra 2002/03.....</i>	<i>162</i>
<i>Tabela 35. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência de um contrato de 8 anos (*) – Safra 2002/03.....</i>	<i>162</i>
<i>Tabela 36. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com equalização de todos os contratos no 1º ano – Safra 2002/03.....</i>	<i>163</i>

<i>Tabela 37. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência dos contratos de 6 anos (*) – Safra 2002/03</i>	163
<i>Tabela 38. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência dos contratos de 8 anos (*) – Safra 2002/03</i>	163
<i>Tabela 39. Pronaf: Estimativa de Gastos do TN para equalização no ano de 2003</i>	164
<i>Tabela 40. Pronaf: Gastos da Secretaria Tesouro Nacional com equalização (*)</i>	165
<i>Tabela 41. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por grupo e modalidade - 1999/00 a 2001/02</i>	168
<i>Tabela 42. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por agente - 1999/00 a 2001/02</i>	170
<i>Tabela 43. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por fonte - 1999/00 a 2001/02</i>	172
<i>Tabela 44. FC's: Recursos disponibilizados para o Pronaf X total recursos aplicados</i>	175
<i>Tabela 45. Pronaf: Recursos equalizados e aplicados por fonte - 1995/96 a 2001/02</i>	176

LISTA DE QUADROS

<i>Quadro 1. As “missões” do Banco do Brasil – 1989 a 2002</i>	80
<i>Quadro 2. Critérios para definição dos beneficiários do Pronaf por grupo na safra 2002/03</i>	113
<i>Quadro 3. Condições dos financiamentos do Pronaf para os diversos grupos na safra 2002/03</i>	115
<i>Quadro 4. Pronaf: Linhas de crédito por grupo, fonte de recursos e agentes financeiros</i>	120

LISTA DE ANEXOS

<i>Anexo 1. BRASIL: Crédito Agrícola - custeio, investimento e comercialização</i>	222
<i>Anexo 2. FCO: Número de operações e valores contratados por programa – 2000 e 2001(*)</i>	223
<i>Anexo 3. FNE: Número de operações e valores contratados por programa – 2000 e 2001 (*)</i>	223
<i>Anexo 4. FNO: Número de operações e valores contratados por programa – 2000 e 2001 (*)</i>	224
<i>Anexo 5. BRASIL: Distribuição do crédito rural concedidos a produtores e cooperativas por região e unidade da federação – Ano 2001 (*)</i>	225
<i>Anexo 6. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por grupo, modalidade, agente financeiro e fonte – Safras 1999/00 e 2000/01</i>	226
<i>Anexo 7. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por grupo, modalidade, agente financeiro e fonte – Safras 2001/02 e 2002/03</i>	227

LISTA DE SIGLAS

BAAC	Bank for Agricultural Cooperatives of Thailand
BACEN	Banco Central do Brasil
BANCOOB	Banco de Crédito Cooperativo do Sistema Sicoob
BANSICREDI	Banco de Crédito Cooperativo do Sistema Sicredi
BASA	Banco da Amazônia
BB	Banco do Brasil
BN	Banco do Nordeste
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRI - UD	Bank Rakyat Indonesia – Unit Desa
CMDRS	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEDRS	Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONTAG	Confederação Nacional de Trabalhadores na Agricultura
CMN	Conselho Monetário Nacional
CRESOL	Cooperativa de Crédito com Interação Solidária
CUSO	Credit Unions Service Organizations
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FC's	Fundos Constitucionais de Financiamento
FETRAF – SUL	Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
GB	Gramenn Bank
IMC	Instituição de Microcrédito
IMF	Instituição de Microfinanças
IMFR	Instituição de Microfinanças Rurais
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual do Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MF	Ministério da Fazenda
MIN	Ministério da Integração Nacional
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
OGU	Orçamento Geral da União
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RECOR	Registro Comum de Operações de Crédito Rural
RPE	Recursos Próprios Equalizados dos Bancos Cooperativos
SAF	Secretaria de Agricultura Familiar do MDA
SCM	Sociedade de Crédito ao Microempreendedor
SELIC	Taxa Básica de Juros da Economia Brasileira
SINTRAF	Sindicato de Trabalhadores na Agricultura Familiar
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SR	Sindicato Rural (Patronal)
STN	Secretaria do Tesouro Nacional - Ministério da Fazenda
STR	Sindicato de Trabalhadores Rurais
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TN	Tesouro Nacional
UC	União de Crédito

**ABRINDO A CAIXA PRETA:
O financiamento da agricultura familiar no Brasil**

RESUMO

A partir de ampla revisão da literatura e experiência internacional, o trabalho sustenta a tese que, embora o crédito agrícola seja um componente relevante das políticas públicas de apoio à agricultura familiar, a promoção do desenvolvimento rural requer a mudança do modelo tradicional de financiamento. É preciso reforçar instituições de finanças rurais que atuam em nível local e que agregam ao crédito um conjunto de serviços essenciais para a construção de capital social, e a superação dos obstáculos que travam o desenvolvimento e a inserção sustentável dos agricultores familiares nos mercados. Tendo como pano de fundo a análise do funcionamento do Sistema Nacional de Crédito Rural, a dissertação avalia o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, apresentando seus principais mecanismos, beneficiários, fontes de recursos, agentes financeiros, e destaca em particular os progressos e os limites desta iniciativa. Sustenta que o Pronaf, sendo um apêndice do SNCR, enfrenta dificuldades para operar com o público ao qual se destina, uma vez que as instituições que o operam não estão preparadas para esta função. Destaca também que o envolvimento destas instituições tem implicado em custos elevados para o Tesouro Nacional, o qual cobre os custos de transação e a equalização de juros, e que estes custos são, em última análise, responsáveis pela menor abrangência do Programa. Finalmente, com base na análise do Pronaf, o trabalho apresenta um conjunto de propostas para superar obstáculos observados e reduzir ineficiências no Programa.

**OPENING THE BLACK BOX:
The financing of the family agriculture in Brazil**

ABSTRACT

This work sustains, with base in the wide revision of the literature and international experience, the theory that although the agricultural credit is a relevant component of the public politics of support to the family agriculture, the promotion of the rural development requests the change of the traditional model of financing. The reinforcement of the institutions of rural finances that work in local level and that join to the credit a group of essential services for the construction of social capital and the excel of the obstacles that lock the development and the family farmers' maintainable insert in the markets. Tends as backdrop the analysis of the operation of the National System of Rural Credit, the dissertation evaluates the National Program of Invigoration of the Family Agriculture, presenting their main mechanisms, sources of resources, objectives, beneficiaries, financial agents, and it highlights in matter the progresses and the limits of this initiative. The author sustains that Pronaf, being an appendix of SNCR, it faces difficulties to operate with the public to which is destined, once the institutions that operate are not him prepared for this function. Also detaches that the involvement of these institutions has been implicating in high costs for National Treasury, which collects the transaction costs and the equalization interest rate, and that these costs are, in last analysis, responsible for the smallest inclusion of the Program. Finally, with base in the analysis of Pronaf, the work presents a group of proposed to overcome observed obstacles and to reduce inefficiencies in the Program.

INTRODUÇÃO

O crédito é o motor para o desenvolvimento de um país, porque propicia condições para que os projetos se tornem realidade. Mas na inexistência de um projeto, o crédito não passa de um instrumento vazio e sem finalidade. É como um motor trabalhando sem estar conectado a nada. No meio rural, especialmente entre as populações mais pobres, o crédito pode desempenhar um importante papel na geração de trabalho e renda, pois são inúmeros os projetos que podem ser desenvolvidos a partir da terra e do capital social existente.

No Brasil, os agricultores familiares sempre tiveram pouco acesso ao crédito rural, seja em função da concentração fundiária, que contribuiu para gerar a grande desigualdade social, seja na concentração do poder político, que definiu os grupos sociais a serem privilegiados (as custas dos demais) com as políticas públicas, e conseqüentemente, com os recursos públicos aplicados em infra-estrutura, crédito, assistência técnica e pesquisa. O acesso aos serviços financeiros pela população rural também é limitado, tanto pela própria inexistência de instituições financeiras em muitos municípios brasileiros, como pelo pouco interesse dos bancos em operar com populações de baixa renda, especialmente os agricultores, porque normalmente possuem um fluxo de renda irregular ao longo do ano.

O governo federal, quando tentou ampliar o acesso dos agricultores aos serviços financeiros a partir da década de 60, restringiu sua atuação ao crédito rural, focando toda sua ação nos bancos públicos federais. Estes bancos, apesar de terem cumprido um importante papel no desenvolvimento da agricultura, não são os mais adequados para trabalhar com populações de baixa renda (alto custo operacional), e estão cada vez mais voltados para a rentabilidade econômica, atuando praticamente como bancos privados. Nunca houve por parte do governo um apoio concreto para a criação de instituições financeiras voltadas a população de baixa renda e que pudessem levar ao meio rural outros serviços financeiros, como poupança e outras modalidades de crédito, como ocorreu em países que estimularam, por exemplo, a constituição de sistemas de crédito cooperativo, bancos locais ou rurais, caixas de crédito e poupança visando atender este segmento da população.

A partir de 1995, com a criação do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, o governo federal ampliou o acesso ao crédito rural entre os agricultores familiares. Entretanto, as limitações continuam praticamente as mesmas do período anterior, prejudicadas ainda mais pela crise econômica e falta de recursos orçamentários para atingir seu

objetivo, além de restringir os serviços financeiros ao crédito agropecuário. Apesar dos avanços significativos, atingindo cerca de 750 mil agricultores familiares a cada ano, o programa chegou a um limite difícil de transpor em relação ao público beneficiário, considerando a atual estrutura do sistema financeiro.

As principais dificuldades enfrentadas pelo governo, além das resultantes da falta de recursos orçamentários, é a baixa capilaridade (falta de interesse) do sistema bancário junto a este segmento da população (a grande maioria não tem acesso a conta corrente nos bancos), o alto custo cobrado pelos bancos públicos para operarem com o crédito rural (principalmente quando se trata de operações de pequeno valor) e a falta de garantias reais dos agricultores que demandam o crédito.

Para atingir os agricultores familiares descapitalizados e dispersos nas regiões mais pobres do país (o Pronaf atende principalmente os agricultores mais capitalizados entre os pobres), o governo federal pode optar por pagar um preço muito alto para que os bancos procurem atender este público, mesmo assim com alcance limitado. O governo também pode ampliar o acesso ao crédito garantindo todas as operações, retirando os riscos e responsabilidades do sistema financeiro na realização dos empréstimos, política que tende a elevar ainda mais os gastos e reduzir a eficácia do programa. Uma alternativa, muito mais efetiva e com menor custo para a União, pode ser o apoio à constituição e funcionamento de instituições financeiras voltadas a microfinanças e ao microcrédito com o foco no meio rural e nos pequenos municípios.

Visando contribuir com este debate, o **objetivo** deste trabalho é analisar os mecanismos de financiamento da agricultura familiar no Brasil, como e por quem são realizadas as operações de crédito e, em particular, os limites de um programa operado no interior do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Esta análise é importante e **justifica-se** pela necessidade de ampliação do acesso ao crédito entre as populações de baixa renda no meio rural, mas que tem sido limitada pelo elevado custo cobrado pelos agentes financeiros para sua execução e pelas dificuldades operacionais e estruturais inerentes ao financiamento de populações de baixa renda, especialmente no meio rural.

Este estudo parte da **hipótese** de que o sistema de apoio à agricultura familiar no Brasil está limitado por duas situações:

- a) A política de apoio financeiro a agricultura familiar é limitada ao crédito rural. Não possui instrumentos voltados para as microfinanças rurais, que tenham por objetivo fornecer um conjunto de serviços financeiros aos agricultores familiares e que são fundamentais para o desenvolvimento rural.
- b) O Pronaf, mesmo como política de crédito rural, está limitado pelo tipo de instituições financeiras que o operam, que além de não serem as mais adequadas para trabalharem com populações de baixa renda, cobram um elevado custo da União. Também é limitado pelas dificuldades operacionais inerentes ao financiamento agrícola, especialmente quando destinados à população rural pobre e dispersa.

Em termos **metodológicos**, este trabalho utilizou como espaço de análise os países em desenvolvimento para a realização da revisão bibliográfica sobre crédito rural e microfinanças rurais, considerando as experiências adotadas nos últimos 20 anos. A política de crédito rural brasileira foi analisada principalmente na década de 90 e início do novo milênio. As estimativas de custos de equalização de juros e pagamento de *spread* bancário pela União nas operações de crédito rural foram realizadas considerando as regras e o volume de recursos disponibilizados no Plano de Safra de 2002/03. Para o Pronaf, o período de análise compreendeu desde a sua criação em 1995 até julho de 2002, quando se encerrou o ano agrícola 2001/02. As estimativas de custos foram realizadas com base nas normas vigentes e nos valores disponibilizados para o Plano de Safra da Agricultura Familiar de 2002/03.

O estudo envolveu análise de aspectos econômicos e sociais relacionados aos financiamentos rurais, pois os limites e potencialidades para a execução da política de crédito rural estão diretamente relacionados aos agentes financeiros que os operam e com as condições socioeconômicas dos agricultores familiares. Acredita-se que os resultados deste trabalho serão utilizados de forma aplicada, pois a análise e propostas poderão ser apropriadas pelos gestores públicos e movimentos sociais para melhoria e ampliação dos serviços financeiros destinados aos agricultores familiares, especialmente do Pronaf. A pesquisa abrangeu múltiplos processos de estudos, pois levantou informações de caráter estrutural, histórico e comparativo. Para a realização deste trabalho, foram utilizados dados objetivos e subjetivos, com procedência primária e secundária.

As fontes de informações sobre crédito rural, micro-crédito e microfinanças rurais foram apoiadas na bibliografia nacional e internacional. Para o crédito rural no Brasil foram levantadas

informações na legislação nacional que se referem ao crédito e agentes financeiros; nas Resoluções do Conselho Monetário Nacional; no Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central; nas Portarias de Equalização emitidas pelo Ministério da Fazenda; no Banco de Dados da Secretaria de Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA); nos *sites* eletrônicos dos agentes financeiros; e na própria experiência profissional deste autor frente à Secretaria de Agricultura Familiar entre 2001 e 2002.

Esta dissertação está dividida em 5 capítulos além desta introdução. O primeiro capítulo faz uma revisão bibliográfica sobre crédito e microcrédito rural e as instituições de microfinanças rurais nos países em desenvolvimento. São apresentados as principais limitações e problemas enfrentados por estas instituições para operar no meio rural, como e quais mecanismos essas instituições utilizam para superar os problemas clássicos inerentes ao financiamento de comunidades pobres rurais, além de um conjunto de propostas para o bom funcionamento deste tipo de instituição. Traz ainda um debate sobre o microcrédito no Brasil e quais são os mecanismos de financiamentos utilizados pelos brasileiros para suprir a sua demanda por crédito e os principais tipos de instituições de microcrédito existentes no Brasil.

O segundo capítulo faz um resgate das políticas de crédito rural do Brasil. São apresentadas as principais fontes de recursos para o crédito, os programas existentes e os agentes financeiros que os operam. Faz uma estimativa dos custos diretos para o Tesouro Nacional equalizar o crédito com base nos recursos e remunerações bancárias vigentes na safra 2002/03. O capítulo termina com a distribuição regional do crédito rural e a sua concessão por grupos de valores dos contratos em 2001.

O terceiro capítulo apresenta aspectos conceituais e de funcionamento do Pronaf, resgatando sua história, fontes de recursos e os agentes financeiros operadores. São realizadas estimativas dos custos para a União manter o programa e os principais atores envolvidos em sua gestão e execução. Para concluir o capítulo, são resgatadas as principais ações desenvolvidas pelo governo e agentes financeiros para simplificar o crédito rural.

No quarto capítulo o Pronaf é analisado através da discussão de diversos temas inerentes ao crédito rural, como a demanda por crédito no meio rural; a evolução do programa e sua distribuição regional, por fonte e por agente financeiro; a avaliação dos custos do programa; os motivos para a não aplicação do total de recursos disponibilizados pelo Pronaf; o *spread* bancário, os custos de transação nos serviços financeiros; os subsídios (rebates) concedidos em

algumas linhas de financiamento; e os fundos de aval. Para concluir o capítulo, são apresentados na forma de síntese os principais fatores que ainda dificultam o acesso ao crédito pelos agricultores familiares no Brasil.

Por fim, no quinto capítulo são apresentadas às conclusões e algumas propostas visando à ampliação do acesso ao crédito pelos agricultores familiares no Brasil, divididas em três grupos de preposições: gestão das fontes de recursos oficiais, ampliação do número de instituições financeiras operadoras do crédito (e de microfinanças rurais), e propostas relacionadas ao acesso e às condições do crédito do Pronaf.

1 CRÉDITO RURAL E MICROCRÉDITO NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

1.1 Introdução

O acesso aos serviços financeiros é fundamental para o desenvolvimento rural, pois permite um melhor manejo da liquidez e do risco, aumenta as possibilidades de investimentos, ampliando as condições para a formação de um mercado financeiro formal (Guerrero *et al.*, 1999: 1). Por outro lado, a falta de acesso ao crédito formal e aos serviços integrais de intermediação financeira impede o crescimento da produção agrícola, dificulta a formação de novas empresas e a expansão e modernização das existentes, além de dificultar as iniciativas destinadas a reduzir a pobreza rural (Klein *et al.*, 2001; Wenner, 2002). Como o crédito pode encorajar o empreendedorismo da população de baixa renda, o seu acesso também pode dar condições para que estas pessoas possam adquirir fatores de produção para serem utilizados no auto-emprego e no auto-sustento (Toneto & Gremaud, 2000).

Entretanto, existem limites para o impacto que uma maior oferta de serviços financeiros pode ter em uma dada realidade. A oferta de serviços financeiros pode possibilitar que empresas e famílias aproveitem as oportunidades de investimento, mas dificilmente é capaz de criar oportunidades de investimento ou potencial de desenvolvimento onde estes não existem (Buchenau & Hidalgo, 2002: 4).

Este capítulo procura discutir as políticas de crédito rural e o crescimento das instituições de microfinanças rurais e de microcrédito nos países em desenvolvimento. Para isso discute os principais fatores que afetam o desempenho e a sustentabilidade destas instituições, como gestão, garantias, *moral hazard*, seleção adversa, subsídios e o papel do Estado nas microfinanças. Para trazer o debate teórico para o cotidiano de instituições de microfinanças e de microcrédito, são apresentadas quatro experiências internacionais consideradas como de sucesso, apresentando suas principais características. Para concluir o capítulo são apresentadas propostas para o bom funcionamento de instituições de microfinanças rurais.

1.1 A política de crédito rural dos anos 60 até o final dos anos 80

A partir do rápido desenvolvimento de tecnologias agropecuárias (Revolução Verde) nos anos 60, muitos países em desenvolvimento, seguindo as recomendações do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do BIRD (Banco Mundial), desenvolveram políticas de

crédito rural subsidiadas que duraram até o final dos anos 80. Estas políticas visavam o aumento da produção agropecuária e a redução das desigualdades sociais, mas a maioria destes países não logrou êxito em suas políticas, tendo como resultado a concentração de renda e aumento da pobreza rural (Yaron & Benjamin, 1997; Wenner, 2001). O crédito rural ficou concentrado nos grandes produtores, sendo que a média para diversos países é de que 5% dos tomadores receberam 80% dos créditos (Braverman & Guasch, 1989: 4).

As principais políticas de crédito rural adotadas neste período e que tiveram baixa eficácia foram a concessão de créditos com taxas de juros subsidiadas (em muitos casos negativas em termos reais); o apoio exclusivo à atividades agrícolas; a pouca preocupação em relação a capitalização e sustentabilidade das instituições financeiras rurais; e o estabelecimento de serviços financeiros caros e deficientes (Azevedo & Delgado, 2002: 1-2).

A concessão de crédito rural subsidiado baseava-se na avaliação de que as inovações técnicas tinham alto custo para sua implementação e, como o mercado de crédito rural é um mercado imperfeito, especialmente para os pequenos agricultores, o acesso a ele é limitado, necessitando uma intervenção governamental para reduzir o custo do capital. Além disso, considerava que devido às distorções nas taxas de câmbio e dos preços dos alimentos e das importações baratas, os agricultores recebiam baixos preços por seus produtos, prejudicando suas condições para acessar o crédito (Braverman & Guasch, 1989: 3).

Os mercados de crédito rural em países em desenvolvimento são considerados como mercados imperfeitos, caracterizados pela falta de garantias (especialmente entre os mais pobres); por instituições complementares não desenvolvidas (baixo nível de educação, população numerosa, falta de mercado de seguros); pelos riscos de covariância e mercado segmentado (risco generalizado e concentrado, seja por uniformidade de características regionais ou de atividade econômica); pela assimetria de informações; pela dificuldade de gerenciamento dos riscos; pelos altos custos de transação; e pelo longo período de gestação dos projetos, o que demanda empréstimos de médio e longo prazo. O problema do crédito subsidiado é que ele procurava resolver as conseqüências do mercado imperfeito do crédito rural, mas pouco fez visando solucionar as suas causas (Besley, 1994; Wenner, 2001).

No final dos anos 80, a crise econômica da maioria dos países em desenvolvimento e a redução dos financiamentos externos destinados a este fim, levou-os a eliminar, reduzir ou reformular completamente suas políticas de crédito rural. Além da falta de recursos, as avaliações

dos programas apontavam para um aumento da pobreza rural, concentração da terra e da renda, baixa taxa de recuperação dos empréstimos, serviços financeiros rurais ineficientes e com custos operacionais relativamente altos (FAO, 1998: 2). Os créditos subsidiados compensatórios não cobriram os danos causados pelas políticas equivocadas ou com forte apelo urbano em contraposição ao rural adotada pelos diversos países em desenvolvimento (Yaron, 2002).

Como será visto com mais detalhes no segundo capítulo, no Brasil, diferente de outros países onde os principais objetivos do crédito subsidiado eram reduzir a pobreza, fornecer crédito barato aos pequenos agricultores e ampliar a produção agropecuária, os objetivos centrais eram aumentar a oferta de alimentos e modernizar a agricultura, ampliando assim a demanda de insumos e fortalecendo a recém instalada indústria de insumos agropecuários (fertilizantes, agrotóxicos, máquinas e equipamentos agrícolas). Privilegiar os pequenos agricultores e reduzir a pobreza rural não fazia parte dos objetivos centrais da política agrícola brasileira. Considerando os objetivos propostos pelo governo, a política de crédito rural subsidiado, associada com a assistência técnica e pesquisa agropecuária, alcançou os resultados a que se propunha, pois a produção aumentou significativamente e uma parte de agricultura foi modernizada, viabilizando a indústria a montante e a jusante da agricultura. Este resultado não oculta as conseqüências negativas desta política, como a concentração da terra e da renda no meio rural, o êxodo rural desordenado e os prejuízos ambientais resultantes da adoção dos pacotes tecnológicos não adaptados às condições edafoclimáticas do Brasil (Goldin & Resende; 1993).

Na América Latina o sistema financeiro passou por grandes alterações a partir do final dos anos 80 e começo dos anos 90 provocados pela liberação das taxas de juros, a liquidação de muitos bancos estatais (e privados) e reabilitação de outros, o melhoramento das supervisões e das normas prudenciais, a eliminação (redução) de créditos focalizados e a abertura para bancos estrangeiros. Estas transformações aumentaram a eficiência e a concorrência, ampliando a oferta de produtos e serviços financeiros, mas foi a população urbana que mais se beneficiou. Para atender a população rural ainda são necessárias muitas inovações (Wenner, 2002). Neste continente, apesar dos residentes rurais representarem cerca de 30% da população, o acesso aos serviços financeiros formais é restrito, atendendo menos de 15% da população rural, e mesmo assim como serviços caros e escassos (Wenner & Proenza, 2000). Por outro lado, a extinção de vários programas de crédito rural subsidiados não foi necessariamente acompanhada da criação

de outros mecanismos que viabilizassem o acesso ao crédito agrícola para os agricultores familiares, especialmente os mais pobres.

Em muitos países em desenvolvimento, paralelo às ações governamentais, inúmeras Organizações Não Governamentais (ONG's), contando com apoio de organizações de cooperação internacional, desenvolveram alternativas de crédito destinadas aos pequenos agricultores. Muitas destas iniciativas sociais também tiveram problemas de sustentabilidade e continuidade, principalmente porque a maioria dos projetos de crédito vinculada a fundos de cooperação internacional foi criada desconsiderando as estruturas financeiras existentes. Estas iniciativas muitas vezes tiveram um papel desestabilizador dos serviços formais e informais de crédito já existentes, e em função da fraca preparação para a constituição deste tipo de entidade, levou-as a desenvolverem um trabalho não profissional, uma organização e administração deficientes e uma política de juros e de cobrança ineficientes. Com o fim da ajuda externa, a maioria destas organizações foi desaparecendo, a exemplo das experiências suportadas pelos doadores bilaterais (SICD, 1995: 5).

1.2 Microcrédito e microfinanças rurais: aspectos conceituais

As Instituições de Microfinanças Rurais (IMFR's) tem ganhado força na medida em que o crédito rural subsidiado tem diminuído. Muitas destas instituições são formadas a partir da avaliação de que o meio rural demanda um conjunto de serviços financeiros para o seu desenvolvimento e que o modelo de crédito agrícola subsidiado não produz os efeitos desejados. Portanto, está baseada na concepção de que o problema central no meio rural é a falta de acesso aos serviços financeiros e não às altas taxas de juros praticadas pelo mercado (Toneto & Gremaud, 2000). Esta avaliação não é consensual, pois tanto a falta de acesso aos serviços financeiros como as altas taxas de juros praticadas na maioria dos países em desenvolvimento são um sério problema no meio rural. Não é porque os subsídios ao crédito agrícola não têm produzido os efeitos desejados que eles devam simplesmente acabar.

Para que os serviços financeiros possam ser ofertados de forma permanente, a sustentabilidade econômica das instituições financeiras que atuam com microfinanças é fundamental. Por ser defendida e apoiada pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano, esta concepção vem avançando muito nos últimos anos, especialmente a partir de algumas experiências consideradas positivas na Ásia e América Latina. Deve-se considerar que estas experiências têm características específicas e ainda mantém algum nível de subsídio oculto.

Os termos “microfinanças” e “microcrédito” utilizados neste trabalho tem significado distintos. Microfinanças envolve “a prestação de serviços financeiros, *strictu sensu*, executado por bancos, financeiras e cooperativas de crédito, ou por Organizações Não Governamentais (ONG’s), para indivíduos e empresas excluídas do sistema financeiro tradicional”. Já o Microcrédito é “*a concessão de empréstimos de relativamente pequeno valor, para atividade produtiva, em um contexto das microfinanças*” (Nichter *et al.*, 2002: 15).

O microcrédito é um dos principais serviços financeiros prestados pela maioria das instituições de microfinanças (IMF’s), que normalmente têm mecanismos e instrumentos operacionais mais adequados para fazer o microcrédito que os grandes bancos, porque tendem a ter menores custos operacionais, maior experiência na atuação com o público alvo do microcrédito, e melhores condições para realizar o acompanhamento necessário ao microcrédito. Existem instituições que atuam exclusivamente com microcrédito e instituições de microfinanças que atuam com o conjunto dos serviços financeiros, entre os quais pode ou não estar o microcrédito.

Para que instituições financeiras sejam consideradas como de microcrédito, Barone *et al.* (2002) sugere que elas adotem algumas metodologias específicas:

- a) O crédito deve ser produtivo e não pode ser destinado ao consumo;
- b) A concessão do crédito deve assistida e orientada: os agentes de crédito vão até o cliente em seu local de trabalho;
- c) Ausência de garantias reais: os sistemas de garantia são diferenciados e as garantias baseadas nas relações de confiança, reciprocidade e participação. Podem ser individuais (avalista ou fiador) ou coletivas (aval cruzado ou aval solidário);
- d) O crédito deve ser adequado ao ciclo do negócio: empréstimos pequenos, prazos de pagamentos curtos (semanais, quinzenais ou mensais – para atividades de ciclo curto, normalmente não agrícola), empréstimos com valores crescentes e caracterização como linha de crédito (possibilidade de renovação);
- e) Baixo custo de transação para o cliente e elevado custo operacional: proximidade do cliente, mínimo de burocracia e agilidade na entrega do crédito;
- f) Ação econômica com forte impacto social.

Diferente do que defende Barone *et al.*, o crédito de consumo não deve ser excluído totalmente do microcrédito, pois nas microfinanças é praticamente impossível separar o crédito

produtivo do crédito pessoal. Normalmente os microempreendedores não separam seus negócios econômicos de seus lares, fazendo com que os efeitos da desregulação financeira da empresa afetem as finanças pessoais e vice-versa (Brusky & Fortuna, 2002: 8). Portanto é preciso ampliar o conceito do crédito produtivo porque um problema pessoal que demanda algum capital pode inviabilizar um empreendimento produtivo exaurindo os seus recursos, especialmente de capital de giro.

Normalmente quem demanda o microcrédito necessita de acesso rápido aos recursos, com o mínimo de exigências em termos de garantia e de documentação, além de estar em local de fácil acesso. Brusky & Fortuna (2002) dividem as principais necessidades financeiras das populações mais pobres em: (a) emergenciais: doenças e gastos com médicos; (b) eventos sazonais: final de ano, impostos e material escolar; (c) eventos do ciclo da vida: morte, casamento e outras festas; (d) oportunidades: reforma da casa, educação, iniciar ou ampliar um negócio.

As IMF's e as instituições de microcrédito (IMC's) podem ser formais ou informais. No primeiro caso estão os bancos (públicos e privados), as financeiras, as cooperativas e uniões de crédito e as sociedades de crédito, além de outras instituições pertencentes ao sistema financeiro reguladas pela autoridade monetária de cada país. Entre as instituições informais estão as ONG's que atuam com crédito, as caixas de poupança e crédito (*cajas de ahorro e crédito*), fundos rotativos e as associações de crédito, também conhecidas como ROSCAS (*Rotating Saving and Credit Associations*). Schuetz (1998) acrescenta a esta lista os comerciantes que atuam como financiadores através do fornecimento de insumos para os pequenos agricultores em troca de posterior pagamento (em dinheiro ou produto), e os agiotas e instituições de intermediação financeira que utilizam recursos próprios e normalmente cobram altas taxas de juros.

As cooperativas de crédito rural, apesar de serem um exemplo típico de IMF, normalmente, de forma equivocada, não são consideradas nas análises sobre o microcrédito ou microfinanças. Para Nichter (2002: 19) a sua exclusão nas análises internacionais do segmento de microfinanças se deve a sua natureza fechada, pois seus serviços são oferecidos apenas aos associados e não ao público em geral (diferente das IMF's). Entretanto, como normalmente as IMF's também exigem algum tipo de vínculo ou responsabilidade de seus membros, como poupança compulsória, crédito restrito a grupos solidários, residência na área de atuação da instituição e a obrigatoriedade da participação em eventos, pode-se afirmar que também tem restrições ao atendimento do público em geral.

Para Yaron & Benjamin (1997), o papel do Estado em relação ao crédito é reduzido, dando mais ênfase a poupança do para o crédito, evitando as taxas de juros subsidiadas. Esta visão é contrária à tradicional, que justifica a intervenção do governo garantindo créditos baratos porque considera que os habitantes rurais são muito pobres para poupar. Na nova proposta, o papel central do governo é procurar identificar as causas das falhas no mercado, tentando corrigi-las, aumentando também a eficiência do mercado financeiro através de sua liberalização (desregulamentação da taxa de juros, redução de exigências em relação às altas reservas e relaxando o controle sobre o crédito) e fortalecendo a supervisão e a regulação prudencial de instituições financeiras intermediárias. O governo poderia intervir no mercado financeiro rural onde o crédito ainda é o melhor e mais barato mecanismos para reduzir a pobreza. A intervenção do Estado não precisa ser necessariamente com crédito, podendo ser com assistência técnica, seguro agrícola, capacitação profissional, pesquisa, etc. O importante é que as instituições operem com seus custos cobertos pela própria operação de crédito. Os subsídios podem ser utilizados para eliminar barreiras para a intermediação financeira e para acelerar o desenvolvimento institucional (Besley, 1994: 28).

Muitas experiências de crédito rural apresentaram resultados negativos porque as instituições financeiras centravam-se exclusivamente em crédito agrícola, ampliando os riscos em função da falta de diversificação de suas carteiras, o que elevava os custos. Agravou-se ainda mais porque não consideravam a importância dos custos de transação, especialmente para empréstimos muito pequenos, além de não avaliarem devidamente os impactos e as influências políticas na concessão do crédito (FAO, 1998: 8-9).

O termo finanças rurais é muito mais amplo que crédito rural ou crédito agrícola, pois não se resume aos financiamentos agropecuários ou ao atendimento de agricultores. O conceito de microfinanças rurais compreende o fornecimento de serviços financeiros para toda a população rural, exercendo ou não atividades agrícolas. Estes serviços financeiros podem ser o próprio crédito (não mais restrito ao crédito agrícola), poupança, depósitos a vista, fornecimento de talão de cheques, recebimento e pagamento de contas, seguros, transferências de recursos, fundos de investimento, etc. (Buchenau & Hidalgo, 2002).

Apesar da criação de inúmeras instituições financeiras e a reformulação de outras, as deficiências ainda persistem em muitos mercados financeiros rurais. Estes problemas vão desde a escassa oferta de crédito agrícola formal para os pequenos agricultores até a insuficiência de

crédito de médio e longo prazo, além da falta de mecanismos de poupança nas zonas rurais (Coffey, 1998).

1.3 Os fatores que afetam o desempenho das IMFR's

Existe um conjunto de fatores que podem ao mesmo tempo contribuir ou dificultar o desenvolvimento das IMFR's, dependendo de como forem executados. Alguns são oriundos de políticas mais gerais adotadas pelos governos e dependem da situação econômica dos países. Entre estes fatores estão: o marco legal e regulatório, o papel do Estado no crédito rural, a taxa de juros básica do país, a taxa de inflação, a política de câmbio e de importação e exportação, a densidade populacional e a infra-estrutura disponível no meio rural. Outros, porém, estão relacionados mais diretamente com o processo de gestão das instituições, tais como as garantias, o acesso à informação e suas implicações (risco moral e seleção adversa), o processo de seleção dos clientes, a metodologia dos empréstimos (individual, grupal ou coletivo), a existência de agentes de crédito, poupança, subsídios e diversificação dos riscos. Alguns destes fatores sofrem influência tanto das ações mais gerais do governo quanto das próprias IMFR's, como a criação de centrais de risco de crédito, taxas de juros cobradas ou permitidas, fontes de recursos para os financiamentos, possibilidades de diversificação e seleção dos tomadores de crédito.

1.3.1 *Marco regulatório e o entorno das IMFR's*

Existem elementos institucionais e do entorno que influenciam diretamente o êxito da prestação de serviços financeiros no meio rural. Os elementos do entorno das IMFR's envolvem a realidade local¹, a regulação do sistema financeiro e a situação econômica. Os elementos institucionais são compostos pela orientação institucional e estratégia rural das instituições e a gestão das atividades financeiras rurais. Os elementos institucionais estão diretamente relacionados com a perspectiva econômica das instituições, o que indica que mesmo com apoio e incentivos institucionais, é muito difícil que entidades privadas com fins lucrativos incorporem de forma sustentável a atenção a grupos marginalizados do meio rural. A maioria destas entidades abandona a atenção aos segmentos marginais em momentos de crise. A gestão das atividades financeiras rurais pode ser dividida em custos de administração (volume total dos serviços disponibilizados, características do entorno e da capacidade de gestão dos recursos humanos), gestão dos custos dos riscos com os créditos (tecnologia para concepção de créditos) e a gestão

¹ É composta pela demanda de crédito existente, a densidade populacional e a qualidade da infra-estrutura existente.

das receitas, que está relacionada diretamente com as taxas de juros cobradas pelos empréstimos (Buchenau & Hidalgo, 2002).

A legislação de regulação bancária e de crédito também pode ser um grande limitador para o desenvolvimento das finanças rurais. Buchenau & Hidalgo (2002) dividem esta regulação em três grandes grupos:

- a) Normas relacionadas à documentação dos créditos – pessoas que não têm documentos de identidade acabam excluídas do crédito formal em função deste tipo de exigência definida por entidades de regulação do crédito;
- b) Normas de operação das filiais e de capital mínimo para funcionamento – alguns países dificultam ou impedem a abertura de filiais ou postos de serviços, exigindo horário mínimo de funcionamento. A exigência de um elevado capital mínimo para o funcionamento também impede a criação de entidades menores, muitas vezes adaptadas à realidade de comunidades com baixa densidade populacional;
- c) Normas de qualificação das carteiras e seu provisionamento – dependendo das exigências de provisionamento, os custos dos créditos podem aumentar reduzindo o alcance dos mais pobres.

A legislação também pode dificultar o desenvolvimento das finanças rurais através de leis que dificultam a utilização da propriedade rural como garantia ou impedindo a sua execução, e por proibições relacionadas às Leis de Usura, que limitam as taxas de juros que podem ser praticadas no país. Os constantes refinanciamentos ou perdões de dívidas praticadas por alguns países também criaram um ambiente desfavorável ao crédito rural, transformando-o em tema político e não econômico. Os seguros agrícolas, apesar de serem importantes mecanismos de segurança para os agricultores, especialmente para frustrações generalizadas de produção, não devem estar vinculados ao crédito.

1.3.2 As garantias dos financiamentos

As garantias são fundamentais para a tecnologia creditícia, pois reduzem a necessidade de provisões e a necessidade de informações. Entretanto, a sua necessidade tende a estimular as instituições financeiras a priorizarem os empréstimos onde os tomadores possam oferecer as melhores garantias, reduzindo a importância sobre a análise da viabilidade dos projetos financiados (Guerrero, 2000: 8). As garantias não podem ser a única forma de reduzir a

assimetria de informação, pois caso contrário, somente os ricos e os que possuem garantias terão acesso ao crédito, ampliando ainda mais as diferenças sociais (Bardhan, 1999).

Existem diversos tipos de garantias, que vão desde um *bem* material até um *bem* moral (credibilidade perante a sociedade ou mesmo perante um credor). Guerrero (2000) define como garantia ideal em termos de tecnologia creditícia aquela em que: (a) tenha um grande sentido de perda para o concedente de forma que este faça todo o esforço possível para não perdê-la; (b) exista um mercado secundário para que o *bem* possa ser vendido em caso de execução em função de inadimplência; (c) a execução do *bem* não deve envolver custos muito elevados para o credor.

Entretanto, não se deve ficar restrito a estes tipos de garantias, caso contrário dificilmente as microfinanças avançarão entre a população mais pobre do meio rural. Garantias como a poupança planejada, aval cruzado, aval solidário e histórico creditício do tomador, também devem ser utilizados como alternativas para atender determinados públicos. Por outro lado é fundamental a existência de algum tipo de garantia para a liberação do crédito. Os programas que não requerem nenhum tipo de garantia para que os agricultores tenham acesso ao crédito tendem a apresentar uma pequena taxa de inadimplência nos primeiros anos, mas que tende a crescer significativamente aos longos dos anos seguintes (Braverman & Guasch, 1989: 7).

1.3.3 Formas de concessão do crédito

Não existe uma tecnologia única ou ideal para trabalhar com o microcrédito rural. A escolha da melhor forma depende muito do tipo de crédito, da sua finalidade, da atividade a ser financiada, do valor a ser emprestado, das garantias exigidas, dos encargos financeiros e subsídios, de questões sócio-culturais da região onde vai ser concedido e principalmente, do tipo de instituição financeira que vai concedê-lo e quais são seus mecanismos de controle e monitoramento. Dependendo de cada caso, uma forma pode ser melhor que outra, não devendo existir uma regra geral para todos os financiamentos (Guerrero *et al.*, 1999: 18).

Com base nestes elementos, o crédito pode ser feito de forma individual, grupal e coletiva. No financiamento grupal o crédito e o risco são assumidos por todos os membros do grupo, mas a utilização dos recursos é realizada de forma individual por seus membros. No crédito coletivo a utilização dos recursos é feita em obras ou atividades coletivas do grupo.

a) Crédito grupal e coletivo

No crédito grupal, parte das responsabilidades das instituições financeiras é repassada para os membros do grupo, que devem se autofiscalizarem. As iniciativas de maior sucesso são

constituídas por aproximadamente cinco pessoas, que residem próximo e desenvolvem atividades similares. Os integrantes do grupo podem estabelecer garantias entre eles, assumindo a dívida conjuntamente. Em diversas experiências, no caso de inadimplência de um dos membros, além dos demais assumirem a dívida, nenhum membro do grupo pode voltar a beneficiar-se de crédito na instituição.

Huppi & Feder (1989: 21), estudando crédito concedidos a agricultores de forma grupal constataram que os grupos formados anteriormente à concessão do crédito e com outras funções que não a obtenção de crédito, tendem a apresentar uma melhor performance do que aqueles criados exclusivamente para acessar o crédito.

A tecnologia de seleção grupal é bastante eficiente quando os empréstimos são pequenos. Na medida em que o valor dos empréstimos aumenta, esta tecnologia perde sua eficácia. Para empréstimos de alto valor, quando ocorre inadimplência de um dos membros do grupo, os demais também tendem a não pagar, pois a dívida total pode ultrapassar a sua capacidade de pagamento. Além disso, um empréstimo grupal de grande valor pode incentivar o conluio entre os membros com vistas à inadimplência (Guerrero, 2000; SICD, 1995).

É preciso considerar que os agricultores geralmente preferem o crédito individual, mas aceitam o crédito grupal ou solidário por ser condição necessária para acessá-lo. Portanto, necessita muita atenção e controle por parte das instituições para que possa ser um instrumento facilitador e não limitador do acesso ao crédito. A tecnologia de seleção grupal está intimamente ligada à prática do gradualismo nos montantes emprestados e à livre disponibilidade do uso dos créditos. Portanto, o montante deve ser muito pequeno no início e ir crescendo à medida que os pagamentos são realizados pontualmente, além da importância das instituições fornecerem créditos para todos os fins, inclusive para o consumo familiar.

Em relação aos custos, o crédito grupal nem sempre apresenta um menor custo de transação quando comparado com o crédito individual. Considerando o conjunto dos custos de transação, inclusive os despendidos pelos tomadores do crédito, o crédito grupal pode exigir maiores gastos que o crédito individual. Estes gastos podem ser em função do excesso de viagens dos agricultores à cidade para que possam receber o crédito, do grande número de reuniões necessárias para a organização do grupo e da documentação necessária. Além disso, dependendo dos valores do crédito e da tradição cultural de cada comunidade, a inadimplência também pode ser mais alta nos créditos grupais.

b) Crédito individual

A partir de um determinado valor do financiamento ou do próprio conhecimento do histórico de crédito de cada indivíduo, é possível que os créditos individuais sejam preferidos em relação aos grupais. Nestes casos, Guerrero (2000) apresenta duas tecnologias² creditícias que podem ser muito úteis para o financiamento individual: Agente de Crédito e o *Leasing*. Os Agentes de Crédito são pessoas ou instituições que atuam como intermediárias entre o agente financeiro e o agricultor, e conhecendo a realidade das comunidades onde atuam, contribuem para a seleção dos créditos, acompanhamento dos projetos e a cobrança dos devedores. O *Leasing* é um sistema pelo qual o objeto financiado fica em nome do credor por um tempo e os agricultores pagam uma espécie de aluguel, tendo ao final de no máximo 2/3 da vida útil do equipamento, o direito a compra por um valor simbólico. Esta prática reduz custos e pode ser muito utilizada, especialmente para o financiamento de máquinas agrícolas.

1.3.4 Assimetria de informações

A assimetria de informação (ou informação imperfeita) pode ocorrer tanto pela falta de informações sobre o tomador do crédito e seus projetos, como pela não adequação das informações existentes para avaliar eficientemente um tomador de crédito ou um projeto. Os problemas de assimetria de informação existem em todas as transações creditícias, mas são maiores nas áreas rurais e entre as populações mais pobres, onde informações como Cadastro de Pessoa Física (CPF) e título de propriedade (normalmente inexistentes) têm menor importância do que o apelido ou outras informações subjetivas do tomador do crédito.

A informação imperfeita reflete em uma maior dificuldade em avaliar qual é a capacidade e a intenção de pagar dos clientes. A ausência de demonstrativos financeiros ou de sistemas contábeis dos empreendimentos torna fundamental uma maior presença e conhecimento da atividade econômica desenvolvida, mas a distância e muitas vezes as dificuldades de acesso tornam as visitas extremamente caras e às vezes impossíveis. Além disso, a falta de um histórico creditício e a ausência de garantias reais dificultam ainda mais a análise da intenção de pagar dos tomadores e a criação de incentivos para a recuperação dos créditos (Guerrero, 2000: 10).

A inadimplência merece uma atenção especial quando relacionada à assimetria de informações. É preciso descobrir os motivos que levaram o tomador a tornar-se inadimplente,

² O que não impede a utilização destas tecnologias para os créditos grupais ou coletivos.

identificando aqueles que querem pagar e não podem, daqueles que podem pagar e não querem. Esta última opção é a mais freqüente e normalmente é mais comum entre as pessoas de melhor posição socioeconômica, como políticos, técnicos e comerciantes. Para estas pessoas as instituições precisam ter uma atuação de cobrança exemplar (SICD, 1995: 45).

Os riscos mais conhecidos em relação à assimetria de informações são o Risco Moral e a Seleção Adversa.

a) Risco moral (*Moral hazard*)

O Risco Moral está relacionado com o desconhecimento por parte do financiador sobre as ações que são desenvolvidas ou que serão realizadas pelos tomadores dos empréstimos. Besley (1994: 37-38) cita a tendência dos indivíduos não realizarem esforços para o pagamento de dívidas quando elas estão seguradas como uma atitude relacionada ao Risco Moral. Para Hoff *et al.* (1993: 5), o risco moral cresce em uma situação onde faltam informações e mecanismos para punir ou identificar um indivíduo quando este age procurando maximizar seu próprio *bem estar* em detrimento do *bem estar* de outros.

Problemas de risco moral acontecem, por exemplo, quando apesar de ter condições de realizar o pagamento, os tomadores dos empréstimos podem não querer realizá-lo. Este problema acontece quando não existem penalidades para aqueles que não pagam seus empréstimos, ou ainda, o custo que pode resultar do não pagamento é menor do que o custo de pagá-lo. Exemplos deste processo são casos onde agricultores não pagam suas dívidas porque o custo político de cobrá-las é muito alto para o governo ou ainda, porque o governo tem um histórico de perdão total ou parcial das dívidas, o que cria uma expectativa permanente de que esta prática poderá ocorrer no futuro (Besley, 1994: 32-33).

A utilização de empréstimos grupais com aval solidário pode contribuir para reduzir o risco moral em função da assimetria de informação porque o risco passa a ser compartilhado entre os membros do grupo. A exigência de garantias reais também contribui para reduzir os problemas do risco moral porque colocam o tomador do empréstimo em uma situação de risco, criando um equilíbrio competitivo entre tomador e devedor, tornando o risco neutro. Como o risco neste caso será do tomador do crédito, os juros podem ser menores. (Bardhan & Udry, 1999). Por outro lado, apesar da exigência de garantias reduzir o risco moral, ela tende a excluir os mais pobres e projetos viáveis do acesso ao crédito, ampliando a seleção adversa.

b) Seleção Adversa

A seleção adversa acontece quando em função das informações individuais dos tomadores de crédito e de seus projetos de investimento serem imperfeitas, as IMF's aplicam mecanismos para reduzir os riscos de forma genérica para todos os tomadores. A exigência de regras gerais tende a provocar dois tipos de seleção adversa: seleção de projetos não viáveis e a seleção do público. A seleção adversa de projetos ocorre, por exemplo, quando uma taxa de juros altamente subsidiada nos financiamentos influencia negativamente a qualidade da carteira de empréstimos, ampliando os riscos ao invés de favorecer o pagamento dos empréstimos. Uma taxa de juros muito subsidiada leva as pessoas buscarem o crédito independente da qualidade e da viabilidade de seus projetos econômicos. Ou seja, a baixa taxa de juros favorece os bons projetos, mais amplia os projetos de baixa qualidade na carteira. Por outro lado, a definição de uma taxa de juros muito alta também pode afetar a qualidade da carteira, ampliando os riscos. Isso ocorre em função do aumento da participação dos projetos de maior risco na carteira, formado normalmente por aqueles que tendem a aceitar uma taxa de juros maior, e a respectiva redução dos projetos de menor risco, cujos responsáveis são normalmente mais avessos ao risco (Besley, 1994).

A exigência de garantias reais para os empréstimos pode provocar tanto a seleção adversa de projetos como de público. A exigência de muitas garantias (ou de garantias reais) reduz o número de tomadores de empréstimos. A ausência de qualquer tipo de garantia (moral ou física) tende a ampliar o número de empréstimos, mas carrega consigo uma redução significativa da qualidade da carteira de empréstimos, pois será um chamariz para os maus pagadores e para os projetos sem viabilidade técnica e econômica. Ao mesmo tempo o excesso de exigências de garantias provoca uma seleção social, excluindo os mais pobres que não tem como fornecê-las.

Bardhan & Udry (1999: 85-91) alertam para a necessidade de trabalhar com as diferenças entre os tomadores de crédito dentro de um público determinado, mesmo que não existam informações individuais de cada tomador. A exigência de garantias poderá reduzir os problemas da falta de informações individuais. Por outro lado, quando os financiadores conhecem os demandantes de crédito, eles podem oferecer taxas diferenciadas, reduzindo suas perdas e ampliando as possibilidades de financiamento.

Centrais de Risco e de Informações

Parte dos problemas relacionados à assimetria de informações pode ser resolvida com o investimento em informação. A falta de informações e o alto custo para monitorar créditos de

pequenos valores levam muitos agricultores de países em desenvolvimento a serem excluídos dos mercados de crédito, mesmo que seus projetos sejam viáveis e que seriam aprovados caso existisse informação completa. Apesar de significar um alto custo, as IMFR's podem investigar e monitorar a qualidade dos projetos e sua implementação. Nos EUA, por exemplo, existem agências privadas e independentes de qualificação de crédito desde o século XIX (Besley, 1994).

A criação de centrais de informação de crédito públicas, privadas ou mistas é fundamental para o desenvolvimento do mercado financeiro, especialmente o de microfinanças (Rosales, 2000: 3). Entretanto, estas centrais de informações não podem resumir-se na armazenagem de informações sobre os “maus” pagadores ou lista negra (aqueles que estão inadimplentes em alguma instituição). É preciso que elas construam um histórico de todos os tomadores de crédito, sejam “bons” ou “maus” pagadores³. Estas informações podem contribuir para a redução dos custos de transação e dos riscos, aumentando a transparência e a competição entre as entidades de microfinanças, além de ampliar os incentivos para o pagamento das dívidas. Haider (2000: 5-6) cita como uma das dificuldades para as microfinanças, o fato de que muitas centrais de informações de crédito operam com valores mínimos razoavelmente altos, o que dificulta a inserção do público das microfinanças.

A constituição de centrais de risco públicas e privadas são um importante aspecto das legislações bancárias de países como Chile, Peru e Bolívia. Entretanto, a análise das centrais de riscos nestes países demonstra alguns problemas decorrentes da própria estrutura do sistema de informação e das normas de regulamentação financeira. Entre estes problemas Guerrero (2000) destaca: a) a informação existente nas centrais de risco é por projeto e não por débito, o que impede discriminar os diferentes projetos que possam ter um mesmo devedor; b) a informação disponível corresponde à situação atual do devedor e não a sua história; c) apesar de apresentar os saldos devedores vigentes e atrasados, mas não permite o registro de débitos em atraso que foram cobertos (histórico do crédito).

1.3.5 Poupança

A poupança é uma prática antiga e comum entre agricultores, mesmo entre os mais pobres, mas é uma atividade recente entre as instituições de microfinanças. A visão tradicional

³ A definição de “bons” e “maus” pagadores é muito difícil e deve ser muito bem trabalhada pelas IMF's, pois uma inadimplência ou atraso não significa necessariamente que o indivíduo é um “mau” pagador. Por isso o histórico deve conter mais informações do que um simples “pagou” ou “não pagou” o empréstimo.

era de que os pobres não tinham condições de poupar, fato contestado por recentes estudos que estão mostrando exatamente o contrário (Morduch, 1999). A poupança pode ser realizada em moeda, em depósitos em instituições financeiras ou em *bens*. A poupança em bens é comum em muitos países em desenvolvimento, em função do pequeno acesso aos serviços financeiros e da inflação. Os *bens* mais utilizados como poupança pelos agricultores familiares são os animais e as árvores susceptíveis de corte comercial.

A utilização de animais (bovinos, ovinos e caprinos, etc.) como poupança e como reserva para consumo pode resultar em problemas quando os agricultores são obrigados a se desfazer dos mesmos para suportar uma frustração de safra ou situação de emergência. Quando isso ocorre com os animais que são destinados também para produção, existe uma grande dificuldade de recuperá-los e voltar a manter sua renda anterior, pois é impossível vender apenas uma parte do animal (Bardhan & Udry, 1999). Além da baixa liquidez, a poupança na forma de animais está sujeita a doenças ou perdas, podendo deixar o agricultor sem recursos exatamente no momento em que mais precisa deles. Entretanto, é preciso considerar o histórico de inflação e de fatos ocorridos em muitas comunidades relacionados a desvios ou falências de instituições financeiras, provocando perdas para os agricultores. Por isso, nem sempre a poupança em moeda ou em depósitos nas instituições financeiras (apesar de terem grande liquidez), são opções melhores do que a poupança em *bens*, mesmo que estes também tenham riscos e uma menor liquidez (Zoetelief, 1999: 3-4).

Apesar de ser consenso que as famílias rurais podem poupar e necessitam deste tipo de serviço, são poucos os bancos que fornecem acesso a poupança para os agricultores mais pobres, restringindo o acesso através da exigência de valores mínimos para depósito. Muitos agricultores não precisariam solicitar um empréstimo em uma situação de emergência ou imprevisto se tivessem acesso fácil e confiável a mecanismos de poupança e/ou seguros apropriados (Giehler, 2001: 26).

Morduch (1999) defende a poupança do ponto de vista institucional porque ela pode prover uma fonte barata de capital para os empréstimos. Os poupadores de hoje podem tornar-se os beneficiários do crédito de amanhã e o estímulo a poupança pode criar vantagens diretas para os pobres, pois a poupança pode servir como garantia para empréstimos, reduzir a volatilidade do consumo sobre o tempo, além de servir de capital para futuros investimentos, reduzindo a necessidade de empréstimos. Por outro lado, é preciso considerar que um grande número de

poupanças de baixo valor pode ser muito caro e proibitivo para as IMFR's, caso não sejam criadas tecnologias específicas para este tipo de poupança.

1.3.6 Agentes de crédito

Por mais próxima que uma IMFR esteja de seus clientes, ela dificilmente tem condições de acompanhar e monitorar de forma efetiva os projetos financiados ou mesmo ter acesso às informações sobre os pretendentes ao crédito. Para reduzir a assimetria de informações, muitas IMFR's estão trabalhando com “agentes de crédito”, selecionados normalmente nas próprias comunidades onde vivem os seus clientes. O agente de crédito é uma peça fundamental para o bom desempenho da IMFR, porque ele pode manter o contato direto com o público alvo, e ser responsável por grande parte da seleção e monitoramento dos clientes (Toneto & Gremaud, 2000; Guerrero *et al.*, 1999).

O treinamento e a motivação destes agentes é uma peça crucial para a qualidade dos empréstimos destinados a pequenos empreendimentos. A documentação e as garantias passam a ser menos importantes do a experiência dos agentes de crédito para julgar os pedidos de empréstimos (Farrington, 2000). Instituições financeiras também podem trabalhar com instituições locais como agentes de crédito, que devido a sua proximidade com os clientes, conseguem fornecer informações e atuar como elo de ligação entre as instituições financeiras e seus clientes.

1.3.7 Fontes de recursos do crédito rural

As fontes de recursos públicos e os recursos controlados pela autoridade monetária sempre foram os mais importantes no financiamento agrícola. Somente nos últimos anos, com a crise econômica instalada em muitos países em desenvolvimento e a criação de inúmeras IMFR's, é que foram ampliadas as fontes de financiamento rural. A participação de recursos privados tem ganhando força, mesmo assim, tem sido destinado muito mais às atividades não agrícolas no meio rural e para grandes produtores do que para a produção agrícola desenvolvida pelos agricultores familiares.

Giehler (2001) apresenta dois tipos de fontes para o crédito agrícola. O primeiro é representado por recursos outorgados em condições especiais, provenientes de doadores internacionais e de recursos orçamentários e fundos públicos (empréstimos, equalização de juros, subvenções ao patrimônio e pagamento de custos bancários), recursos de bancos centrais e

depósitos obrigatórios. No segundo tipo estão os recursos outorgados em condições comerciais ou de mercado, representado por depósitos a vista e a prazo, empréstimos comerciais e instrumentos de dívida, além do patrimônio das instituições financeiras e do autofinanciamento.

As fontes de recursos para o crédito rural são variáveis e dependem muito do tipo de instituição financeira que as opera. As ONG's de crédito normalmente têm como fonte os doadores nacionais e internacionais, e uma pequena parte de fontes comerciais. Os bancos comunitários rurais utilizam os depósitos e poupanças locais e, em menor grau, seu capital acionário como fonte de recursos para os financiamentos. As cooperativas de crédito utilizam principalmente recursos formados por depósitos (a vista e a prazo) e pelas cotas-parte de seus associados para realizar os financiamentos. Os bancos de fomento agrícola utilizam normalmente recursos públicos (orçamentários ou controlados) e os bancos comerciais utilizam recursos controlados e recursos livres captados no mercado (Giehler, 2001). Entretanto, dependendo da política pública de crédito rural, qualquer uma destas instituições também poderia operar adicionalmente com recursos públicos ou recursos próprios equalizados pelo poder público, a exemplo do que ocorre no Brasil.

Para Coffey (1998) a fonte de recursos na nova concepção de microfinanças rurais provém basicamente dos depósitos locais para todos os tipos de IMF's. Ela acredita que as forças de mercado podem mobilizar fundos de poupadores, o que reforçaria os intermediários financeiros para que possam melhorar a liberação e a recuperação dos empréstimos. Com isso seria possível eliminar os subsídios no financiamento rural, especialmente nas taxas de juros e os destinados a cobrir os custos financeiros da intermediação e da cobertura de inadimplências.

Na prática a afirmação de Coffey é parcialmente comprovada. Os depósitos locais são importantes e podem contribuir para a mobilização de fundos, principalmente para financiamentos de curto prazo, e cobrir uma parte dos custos de intermediação financeira. Entretanto, os recursos locais, especialmente nas comunidades mais pobres, são limitados em relação ao volume e aos prazos, além de ter uma oferta flutuante ao longo do ano. Por outro lado, os riscos da atividade agrícola e a necessidade de financiamentos de médio e longo prazo limitam a ação das forças do mercado e a utilização dos depósitos locais na concessão do crédito agrícola, seja de custeio ou de investimento. Por isso o mercado não tem sido capaz de substituir o papel do Estado no crédito agrícola. A eliminação dos subsídios e a simples retirada de instituições financeiras públicas do fornecimento de crédito rural vêm normalmente acompanhada da redução

ou do fim do crédito agrícola, especialmente entre os agricultores familiares mais descapitalizados.

As cooperativas de crédito rural, apesar de destinarem grande parte de seus financiamentos para atividades agrícolas, têm dificuldades para realizar financiamentos de longo prazo, pois grande parte de suas fontes é de curto prazo. Para fazer frente à demanda, geralmente necessitam canalizar recursos de fontes governamentais, como ocorre em economias com mercados de capitais sólidos, onde os bancos especializados (normalmente públicos) se encarregam de fornecer empréstimos de longo prazo (Giehler, 2001: 43 e 47).

1.4 Instituições de Microfinanças Rurais: principais problemas

A maioria das IMFR's iniciou suas atividades no meio urbano, à exceção das experiências asiáticas, que tiveram no meio rural a sua base de criação. Entretanto, as IMF's destes países, apesar de trabalharem no meio rural, financiam principalmente atividades rurais não agrícolas. As IMF's urbanas têm sido potencializadas principalmente por ONG's que têm deixado de lado alguns conceitos cristalizados na concessão de crédito para população de baixa renda, como taxas de juros subsidiadas e atendimento a públicos específicos e diferenciados. Estas instituições começaram a desenvolver produtos nas características e necessidades das micro e pequenas empresas, como crédito de curto prazo e de livre disposição, com taxas de juros que tentavam cobrir, pelo menos os custos operacionais das entidades (Guerrero, 2000).

No meio rural os custos operacionais são maiores que no meio urbano, pois para alcançar um nível satisfatório de operações é preciso ter um número muito maior de clientes. Existem mais problemas relacionados à provisão de garantias, os fluxos de receitas são baixos e irregulares, os créditos são de pequeno valor, o número de transações é pequeno e as atividades produtivas são de maior risco. Além dos custos normais, existem ainda os custos indiretos dos tomadores do crédito em suas transações, como taxas ou comissões, a necessidade de tratarem com pessoas externas ao sistema financeiro (técnicos da extensão rural), e maiores gastos com deslocamentos (FAO, 1998: 37; Schuetz, 1998).

Para as IMF's atuarem no meio rural, elas precisam superar diversos problemas através de tecnologias creditícias, especialmente nos países em desenvolvimento. Guerrero (2000), Yaron & Benjamin (1997) e Yaron & Charitonenko (1999) apontam como dificuldades centrais:

- a) Problemas vinculados a situação macroeconômica: taxas de juros elevadas, taxas de câmbio valorizadas ou desvalorizadas e baixo retorno de investimentos agrícolas;

- b) Problemas relacionados às políticas setoriais: privilégio em favor da indústria sobre a agricultura e das áreas urbanas sobre as áreas rurais;
- c) Problemas geográficos: distância, dispersão geográfica e baixa densidade populacional;
- d) Problemas econômicos: escassez e alto custo de informação (assimetria de informações), concentração dos riscos, ausência de mercados de seguros, variações nos preços, sazonalidade da liquidez, problemas de desempenho de agências locais, custos iniciais para o desenvolvimento de tecnologias e sistemas adequados às especificidades rurais;
- e) Problemas institucionais: titulação e deficiências de registros, dificuldades para fazer cumprir as normas e os contratos, limitações para resgatar garantias.

O meio rural enfrenta ainda problemas relacionados ao acesso limitado a créditos formais de curto prazo, a pouca disponibilidade de créditos de médio e longo prazo, a falta de competição provocada pela escassez de intermediários financeiros operacionalmente eficientes e sustentáveis, a variedade limitada de serviços e a falta de produtos financeiros adequados à realidade e às necessidades dos beneficiários finais (Wenner, 2002; Acevedo & Delgado, 2002). Esta realidade pode produzir outras conseqüências negativas para as IMFR's, como a baixa popularidade dos grupos de empréstimos solidários, as altas taxas de deserção, o modelo de atuação não competitivo, as altas taxas de inadimplência, a concentração do risco nas carteiras de crédito e o longo tempo que o desenvolvimento democrático das organizações leva para sua consolidação (Richardson, 2000).

Estes problemas reforçam a tese de que operar serviços financeiros com agricultores pobres é difícil porque eles não têm garantias para os empréstimos, gasta-se muito tempo para atender um grande número de pequenos agricultores (normalmente desorganizados), além do volume de sua poupança e de seus empréstimos serem pequenos. Por isso, operar com pobres, individualmente, normalmente não é rentável para os grandes bancos comerciais, ainda mais se operarem com taxas de juros abaixo das praticadas pelo demais bancos (Rouse, 1997). Para reverter esta realidade é preciso desenvolver metodologias e estruturas específicas para trabalhar com este público de forma eficiente e com menor custo. Por exemplo, as mudanças no padrão do fluxo de caixa das famílias rurais, com a diversificação das fontes de renda através da pluriatividade e do desenvolvimento de atividades não agrícolas no meio rural, tem contribuído para diversificar a carteira de crédito e ampliar os serviços financeiros das IMFR's, reduzindo seus custos e riscos (Giehler, 2001).

Nos financiamentos agrícolas existem problemas específicos que dificultam ainda mais a atuação das IMFR's. A concessão de crédito agrícola de longo prazo pode trazer problemas de liquidez as IMFR's em função da dissociação do período dos ativos com os passivos, dependendo da fonte destes recursos. Além disso, as IMFR's têm dificuldade para atuar quando operam no espaço restrito das atividades agrícolas devido ao baixo volume e o pequeno giro na carteira de empréstimos agrícolas durante o ano, associado a estacionalidade da demanda de crédito agrícola.

A classificação dos empréstimos agrícolas como atividades de alto risco não é uma decisão política e sim técnica, pois o crédito agrícola está sujeito a muitos riscos, como o não pagamento do empréstimo, a falta de liquidez da instituição financeira, a variação da taxa de juros das fontes de recursos, de variações cambiais (recursos externos), redução na produção e nos rendimentos, queda dos preços agrícolas, presença de garantias inadequadas, e riscos por distorções na disciplina creditícia e por mudanças nas políticas nacionais e internacionais (Klein *et al.*, 2001). É em função destes problemas que os produtos financeiros desenvolvidos pela maioria das entidades de microfinanças não se adaptam às características da produção agropecuária e, por conseguinte só atendem a uma parcela minoritária da demanda de crédito agrícola (Guerrero, 2000: 3).

1.5 Subsídios e sustentabilidade das IMFR's

Existe grande divergência a respeito da presença e da necessidade de subsídios para viabilizar as microfinanças. Enquanto muitos estudiosos consideram necessário o subsídio para casos e objetivos específicos, outros defendem a sua completa eliminação para o sucesso das IMFR's. As formas de subsídios mais comuns ao crédito podem ser: a diferença entre a taxa de juros paga pelos tomadores do crédito e o custo do dinheiro; o governo ou doador internacional assumir os custos de variações cambiais; a fonte de recursos para os empréstimos provir de depósitos obrigatórios; e o pagamento direto de custos operacionais pelo governo ou doadores externos (Yaron, 1994: 50). Além desses, existem ainda os subsídios relacionados indiretamente com o crédito, como assistência técnica, formação e capacitação de agricultores, infra-estrutura produtiva e desenvolvimento de mercados.

Para Rouse (1997), utilizar crédito subsidiado não resolve os problemas de acesso ao crédito entre os mais pobres, podendo prejudicar mais do que ajudar. Os bancos que receberem menores juros vão preferir trabalhar com os grandes produtores e limitar a sua atuação junto aos pobres, pois maiores custos e menor rentabilidade. Aponta ainda que crédito barato reduz as

poupanças dos agricultores juntos aos bancos, retardando a formação do capital rural, tese que nem sempre se confirma. Coffey (1998) reforça os aspectos negativos dos subsídios quando relacionados à concessão de anistias ao crédito. Para ela, a justificativa para concessão de créditos subsidiados em razão da pobreza dos agricultores e a posterior justificativa para uma anistia em função da pobreza dos tomadores é apenas um passo.

Yaron & Charitonenko (1999: 6) afirmam que uma IMFR somente terá sucesso se ela for auto-sustentável e atender uma quantidade significativa do seu público-meta. Por isso as IMFR's devem procurar sempre alcançar o máximo de sustentabilidade e de penetração em seu mercado. Na prática, a situação real das IMFR's tende a estar entre os dois marcos: sustentabilidade e penetração no público alvo.

Morduch (1999), por outro lado, defende a presença dos subsídios em muitos casos. Apesar de muitos defensores dos subsídios restringirem a sua utilização para cobrir apenas os custos iniciais de instalação das IMFR's. Morduch justifica a presença dos subsídios quando o crédito subsidiado ajudar no alcance dos objetivos sociais que seriam impossíveis ou difíceis de se atingir com os métodos comuns de ajuda social ou de ajuda para a alimentação. Mesmo subsidiadas, a atuação das IMF's pode ser muito mais eficiente que outras formas convencionais de combate à pobreza e a promoção do trabalho e da renda entre os pobres no meio rural. Entretanto é preciso considerar que esta não é uma característica de todas as instituições que atuam com microcrédito. A própria relação custo-benefício pode ser questionada e nem sempre os benefícios diretos e indiretos esperados pelo acesso ao crédito se concretizam.

Toneto & Gremaud (2000) reforçam esta posição, afirmando que o aporte de recursos a fundo perdido não necessariamente é algo ruim, desde que seja a forma menos onerosa de se atingir determinado objetivo. Assim, a eficiência que deve ser buscada nas IMFR's não deve ser, necessariamente, confundida com o lucro, mas deve levar em consideração o alcance do público alvo e a consecução de um dado objetivo com o menor custo.

Entretanto, quando Morduch (1999) defende a presença de subsídios para IMFR's em casos específicos, não significa que não existam preocupações em relação a sua utilização e que as IMFR's não devam buscar garantir a sua sustentabilidade. Por isso, o autor levanta alguns questionamentos sobre a sua utilização:

- a) Os doadores responsáveis pelo subsídio podem ser inconstantes, fazendo com que o programa acabe com o fim da contribuição;

- b) Os orçamentos dos doadores são limitados, o que limita também as operações ao volume das doações, o que não ocorre com programas auto-suficientes que podem se expandir para atender a demanda;
- c) Os subsídios podem tornar as instituições ineficientes na medida em que não tem uma linha de sustentabilidade definida;
- d) Muitos subsídios rurais concedidos no passado visando combater a pobreza não foram para as mãos das pessoas mais pobres.

Para Yaron (1994), a auto-sustentabilidade é alcançada quando os retornos líquidos, livres de qualquer subsídio, sejam iguais ou excedam o custo de oportunidade das fontes de recursos. Para eliminar a dependência de subsídios externos, YARON propõe que as IMFR's:

- a) Pratiquem taxas de juros positivas e altas o suficiente para cobrir os custos financeiros de fontes não subsidiadas e os custos administrativos, mantendo o valor real do capital;
- b) Tenham uma alta taxa de adimplência;
- c) Garantam taxas de juros para os depósitos a prazo que estimulem a poupança voluntária, transformando os depósitos em uma fonte significativa de recursos para os empréstimos;
- d) Apresentem baixos custos administrativos, mas que permitam uma administração eficiente em todos os termos, evitando que as taxas de juros dos empréstimos tornem-se proibitivas.

Para Morduch (1999: 1588) a sustentabilidade pode ser operacional e financeira. A operacional refere-se às condições para que a instituição gere renda suficiente para cobrir os seus custos, mas não necessariamente para cobrir todo o custo do capital. Desta forma, o capital tende a ser depreciado ao longo do tempo. Na sustentabilidade financeira a instituição demanda subsídios para operar, independente se recebe ou não recursos subsidiados. As receitas da maioria das IMFR's cobrem os custos operacionais, mas poucas cobrem os custos financeiros. Isso ocorre mesmo em IMFR's consideradas como modelo de sustentabilidade, a exemplo do Gramenn Bank, conforme apresentado a seguir:

Grameen's self-report successes have been exaggerated, but even if the bank is not the economic miracle that many have claimed, it is not obvious that its failure to reach financial self-sufficiency is in itself a problem. As long as benefits sufficiently exceed cost and donors remain committed to the cause, Grameen could hold up as a wise social investment. (Morduch, 1999: 1592)

Como critérios básicos para avaliar uma IMFR, Yaron (2002: 5) apresenta a auto-sustentabilidade e a cobertura à clientes objetivos. Para verificar o nível de auto-sustentabilidade é medido o conjunto dos subsídios recebido pela IMFR, como taxa de juros subsidiada, custo de

oportunidade não especulativa, isenção da necessidade de fazer reservas, recebimento de equipamentos e infra-estrutura gratuita, absorção de parte das perdas pelo governo, capacitação gratuita fornecida pelo governo, e a responsabilidade sobre empréstimos estrangeiros assumida pelo governo. A cobertura de clientes é avaliada pela cobertura em termos de clientes atendidos e a qualidade dos serviços oferecidos. Para isso, podem ser utilizados como indicadores a penetração no mercado, taxa de crescimento anual de contas de poupança e de crédito, valor e taxa de crescimento do portfolio de empréstimos e poupança, número de agências e funcionários, nível relativo de receitas, valor médio e número de empréstimos, porcentagem de clientes rurais e de mulheres, qualidade dos serviços, custos das transações para as IMFR's e os custos das transações assumidos pelos clientes.

Johnson & Rogaly (1997: 66) embora também defendam a busca da sustentabilidade econômica das IMFR's fazem uma ressalva: a auto-sustentabilidade não pode se transformar em um objetivo em si mesmo. Caso contrário, a tendência será o início de um intenso processo seletivo, direcionando a atuação das IMFR's para os financiamentos de maior porte, e para os clientes com maiores garantias e mais estruturados entre os pobres.

1.6 Papel do Estado nas microfinanças rurais

A defesa de algum nível de intervenção do Estado nas microfinanças rurais, desde que em atividades e modalidades específicas, é comum entre estudiosos das microfinanças rurais. Entretanto, a participação do Estado não elimina a necessidade das IMFR's buscarem a sua sustentabilidade econômica e do Estado redefinir seu papel no financiamento rural.

A intervenção do Estado é necessária porque a liberalização financeira não fez com que os bancos comerciais dessem mais atenção aos segmentos sociais menos desenvolvidos, especialmente no meio rural (Acevedo & Delgado, 2002: 36). Reforça esta avaliação a constatação de que mesmo com todo o avanço das IMFR's, os serviços financeiros nas áreas rurais têm diminuído (Giehler, 2001). Besley (1994) adiciona ainda problemas específicos do meio rural que podem justificar a intervenção do Estado, como a falta de mecanismos para realizar a cobrança, maior assimetria da informação, altos riscos das atividades agrícolas e a necessidade de salvaguardas em relação ao poder do monopólio dos emprestadores.

O Estado pode atuar disponibilizando recursos de longo prazo para as instituições que atuam com crédito rural, através de instituições financeiras de “segundo piso” (FAO, 1998). Esta prática pode ser determinante para que os agricultores familiares tenham acesso ao crédito

agrícola e de investimento. O Estado também pode contribuir para a expansão dos serviços financeiros em áreas não atendidas, disponibilizando subsídios iniciais orientados para o fortalecimento e ampliação da cobertura de serviços oferecidos por instituições locais já existentes, além do apoio para a criação de novas instituições. Os subsídios podem estar vinculados a financiamentos reembolsáveis e serem destinados às instituições financeiras reguladas ou não pela autoridade monetária. Estes subsídios devem ser temporais, orientados à infra-estrutura necessária para a abertura dos escritórios, para o desenvolvimento da capacidade gerencial, para aquisição de sistemas contábeis e de informática, para estudos de viabilidade para abertura de instituições, e para inovar o marco normativo e de supervisão destas instituições (Rosales, 2000; SICD, 1995).

Além destas funções, o Estado pode apoiar a ampliação de capital das instituições financeiras rurais, o financiamento de obras de infra-estrutura social e econômica, a criação de fundos de garantia de crédito, facilitar o funcionamento de mecanismos de seguros sobre a produção e o estabelecimento de uma política adequada para o desenvolvimento de serviços financeiros (Giehler, 2001; FAO, 1998). O Estado também pode criar mecanismos de proteção dos depósitos e de garantia de liquidez das IMFR's, fomentar a criação de centrais de risco e de informações e estimular a disseminação de inovações que possam ampliar o acesso ao crédito. Quando existe um monopólio ineficiente em relação ao crédito, o Estado também pode intervir com a aplicação de normas específicas e provendo fontes alternativas de crédito, a exemplo do apoio à constituição de cooperativas de crédito (Besley, 1994).

Por outro lado, para o bom funcionamento das microfinanças rurais, os governos devem evitar intervir diretamente na liberação de créditos à agricultores, fixar as taxas de juros de todas as operações praticadas pelas IMFR's, estimular a não cobrança de empréstimos, intervir nas políticas de negócios e de administração de pessoal das instituições financeiras e intervir na autonomia que os intermediários públicos e privados têm para operar e administrar os seus próprios negócios (FAO, 1998).

A maioria dos governos da América Latina tem redefinido o papel do Estado e das instituições financeiras públicas nas finanças rurais, reduzindo ou abandonando sua atuação como banco de “primeiro piso” e de prestação direta de serviços. Entretanto, apesar da redução do papel das instituições financeiras de propriedade e administração estatal nos últimos anos, elas ainda são as principais provedoras de crédito agrícola em vários países. O novo papel do Estado

concentra-se na regulação e supervisão das atividades de crédito, e em alguns países, assume a provisão de recursos para investimentos mediante instituições de “segundo piso” (Buchenau & Hidalgo, 2002: 5; Wenner, 2002: 18).

1.7 Experiências em microfinanças rurais

Algumas experiências de instituições que atuam na área de microfinanças rurais, concentradas principalmente na Ásia, têm sido consideradas como modelo de sustentabilidade para países em desenvolvimento. As três experiências mais difundidas são do Grameen Bank (GB) em Bangladesh, do Banco Rakyat da Indonésia (BRI - Unit Desa), e do Thai Bank for Agricultural Cooperatives (BAAC), na Tailândia. Na América do Sul, o Banco Sol da Bolívia aparece com destaque entre as instituições de microfinanças.

Considerando como conceito de sustentabilidade de uma IMFR a capacidade de prestar serviços financeiros cobrindo todos os seus custos sem subsídios externos, apenas o BRI – Unit Desa e o Banco Sul podem ser considerados sustentáveis do ponto de vista econômico. As outras duas, apesar de terem alcançado um grande número de beneficiários, ainda dependem de algum nível de subsídio para o seu funcionamento (Meyer, 2000: 3). A seguir são apresentadas algumas características destas quatro IMFR's.

1.7.1 Gramenn Bank - GB

O Gramenn Bank foi criado em 1983 a partir de um projeto desenvolvido desde 1976 que visava testar a hipótese que os pobres que tivessem acesso a capital para trabalhar poderiam gerar trabalho sem necessitar assistência externa (Hossain, 1988). O objetivo era atender populações rurais carentes com serviços de empréstimos e de poupança (Meyer, 2000).

Parte da inspiração para a criação do GB veio das cooperativas de crédito criadas na Índia no final do século 19, ainda sob o comando da Inglaterra. Em 1912 mais de 400.000 indianos pobres eram membros de cooperativas, e em 1946 este número ultrapassava 9 milhões de associados. Muitas dessas cooperativas de crédito estavam situadas no estado de Bengal, que em 1947 tornou-se independente, passando a ser denominado Leste Paquistão e posteriormente Bangladesh. Neste período as cooperativas de crédito perderam sua força, mas a noção de grupo de empréstimos foi mantida, a qual com experimentação e modificações, tornou-se a base do modelo Grameen Bank (Morduch, 1999: 1573-74).

Quando iniciou as operações como instituição financeira especializada, o GB tinha apenas um escritório central e 75 agências locais em 5 dos 21 distritos de Bangladesh. Com o crescimento do número de agências locais e sua expansão pelo país, foram criados os escritórios regionais. A gestão também é descentralizada, passando do escritório central para os regionais e depois para as agências locais. Com o tempo, o escritório central e os regionais assumem o papel de formação, capacitação, elaboração de produtos, monitoramento e supervisão, avaliação e fiscalização das agências locais. É importante destacar que o GB teve um crescimento diretamente proporcional ao crescimento das atividades não agrícolas entre a população rural, especialmente à população mais pobre (Hossain, 1988).

Os créditos são concedidos somente para populações rurais carentes organizadas em grupos e com poupança compulsória. Os pagamentos são realizados em parcelas semanais ou mensais. Apenas um membro da família pode ser sócio e parentes não podem fazer parte de um mesmo grupo solidário. As mulheres são consideradas sócias prioritárias e representam a maioria dos clientes e recebem grande parte dos empréstimos. Os empréstimos são variados e tem uma forte atuação no processamento de produtos e pouco peso no financiamento da produção agrícola (Hossain, 1988).

Os efeitos do fornecimento de serviços financeiros para a população carente tende a trazer um conjunto de outros benéficos além do próprio acesso ao crédito. Hossain (1988) constatou em uma pesquisa realizada no GB que os principais efeitos econômicos advindos da atuação do GB podiam ser divididos em:

- a) Efeitos no mercado de crédito: antes de participar do GB, a maioria dos clientes não tinha acesso aos créditos fornecidos por instituições formais e dependiam de agiotas (que cobravam taxas superiores a 10% ao mês) ou de parentes;
- b) Efeitos na acumulação de capital: melhorou tanto no capital produtivo (animais, benfeitorias, etc.) como em bens relacionados aos aspectos de qualidade de vida, como habitação, moradia e lazer;
- c) Efeitos no emprego e na ocupação da mão-de-obra: contribuiu para gerar novos empregos, especialmente para mulheres, e melhorou as oportunidades dos subempregados;
- d) Efeitos na renda: a participação nos empréstimos do GB ampliou a renda de seus membros, e indiretamente, contribui para gerar novas oportunidades de trabalho e de renda para a população alvo do banco;

e) Efeito na redução da pobreza: os membros do GB possuem renda superior aos não membros e gastam mais com alimentação, vestuário, educação e habitação.

Em 1985 e 1986 as fontes de recursos do GB eram provenientes principalmente de empréstimos do Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura (FIDA), do Banco de Bangladesh e dos depósitos de seus membros e clientes. Os custos efetivos destes recursos representavam uma média de 5,8% ao ano em 1985 e 3,6% em 1986. Em 1985 os recursos do Banco de Bangladesh e do FIDA eram responsáveis por cerca de 71% dos recursos obtidos, que somados aos depósitos representavam quase 86% dos recursos obtidos naquele ano. Em 1986, o Banco de Bangladesh e o FIDA representaram cerca de 74% dos recursos obtidos. Do total das receitas do GB, em 1986 cerca de 50,8% foram provenientes de juros obtidos com a aplicação de seus recursos em outros bancos e 48,8% de juros de seus próprios empréstimos. Naquele ano os custos de administração foram de 18,1% do total dos empréstimos, que somado ao baixo custo médio das captações (empréstimos e depósitos) de 3,6% ao ano, representaram um custo total de 21,7% do valor dos empréstimos. Com uma taxa de juros média de 16% cobrada pelos empréstimos, o GB subsidiou seus empréstimos, utilizando para isso os recursos obtidos com as aplicações no mercado financeiro convencional (Hossain, 1988: 70-75). No final da década de 90, o GB ainda contava com doações para garantir o seu funcionamento, particularmente do Banco Mundial e do governo de Bangladesh, que, por exemplo, chegaram a US\$ 130 milhões em 1995 (Toneto & Gremaud, 2000).

Em 1995, eram 2,1 milhões contratos de empréstimos em aberto, com cerca de 95% de mulheres entre seus quadros. O valor total dos empréstimos era de US\$ 289 milhões, o que representava uma média de US\$ 142 por contrato. O volume anual médio da poupança era baixo, representando US\$ 133 milhões. Com uma taxa de inflação de 2,7% ao ano, a taxa de juros nominal era de 20% e a taxa de inadimplência era de 3 a 4% (Meyer, 2002: 14).

Para Morduch (1999: 1574-75), em função dos elevados custos operacionais e da taxa de inadimplência, o GB não pode ser considerado uma instituição sustentável financeiramente. Para este autor, devido ao rápido crescimento do GB entre 1985 e 1996, os dados sobre inadimplência podem estar mal calculados. Pela metodologia adotada pelo GB, o valor das dívidas em atraso é calculado com base na divisão do valor devido a mais de um ano, pela carteira corrente de empréstimos. Como a carteira atual é muito superior ao valor da carteira no período em que os empréstimos foram concedidos, a inadimplência é maior que a apresentada pelo GB. Caso a base

de cálculo seja a data dos empréstimos, o percentual de inadimplência em relação ao valor total financiado naquele momento será muito superior ao apresentado pelo Banco. Enquanto a média de inadimplência no período de 1985/1996 informada pelo GB foi de 1,6%, Morduch (1999) afirma que ela seria de 7,8%. Para o ano de 1994, a diferença sobe de 0,8% para 15% de inadimplência. Esta variação também afeta o lucro. De um lucro de US\$ 1,5 milhão no período em questão, um cálculo ajustado do lucro mostra um resultado negativo de US\$ 17,8 milhões no período.

Atualmente as avaliações sobre o desempenho do GB são variadas e algumas vezes até contraditórias. Pearl & Phillips (2001) apresentaram alguns questionamentos sobre a sustentabilidade do banco utilizando informações disponíveis na *homepage* do GB e de algumas entrevistas. Eles apontam para um forte crescimento da inadimplência, subindo dos históricos 5 % para mais de 19%, isso considerando empréstimos com atraso de mais de um ano. Mesmo considerando a metodologia adotada pelo banco para cálculo do atraso, que leva em conta apenas empréstimos com mais de 2 anos de atraso, este percentual cai para 10%, o que também é alto. Os autores atribuem como motivos para este fraco desempenho:

- a) As enchentes de 1998 que levaram muitos tomadores de crédito a perderem toda a renda;
- b) A concorrência com outras instituições de microcrédito que foram criadas no país, além do microcrédito ter deixado de ser uma novidade em Bangladesh, perdendo o encanto e a responsabilidade em relação ao pagamento;
- c) O banco não tem uma política correta de provisão, considerando inadimplente apenas os atrasos com mais de dois anos, fazendo poucas provisões sobre os empréstimos;
- d) O custo operacional do GB é muito alto e o banco não estaria buscando alternativas para sua redução;
- e) O GB estaria realizando empréstimos “mata-mata⁴”, o que poderia ampliar os prejuízos no futuro. Este tipo de empréstimo atingiria cerca de 1/5 da carteira, e o GB estaria empurrando prejuízos para o futuro sem realizar as provisões;
- f) Os tomadores estariam utilizando o crédito para outras finalidades diferentes das apresentadas para a concessão do crédito;

⁴ Mata-mata ocorre quando um novo financiamento é realizado para saldar uma dívida vencida de outro financiamento. No Brasil, o Manual de Crédito Rural proíbe este tipo de operação quando se trata de recursos são controlados do crédito rural.

- g) O crédito grupal começa a sofrer problemas, com a resistência dos pequenos devedores em saldar suas dívidas quando descobrem que outros do grupo não estão pagando. Os tomadores começaram a formar um lobby contra os pagamentos e o GB ainda não havia percebido este movimento dos devedores;
- h) O resultado financeiro do GB de 2000, ao invés de US\$ 200 milhões de lucro como apresentando pelo banco, teria tido um prejuízo de cerca de US\$ 7,5 milhões em função das perdas não provisionadas.

Para Yunus, fundador do Gramenn Bank, a situação do banco é boa e grande parte dos devedores deverá quitar suas dívidas. Ele concorda com os problemas causados pelas enchentes a partir de 1998, mas relativiza as suas conseqüências num médio prazo. Para Yunus, não existem desvios da finalidade do crédito, porque o destino que os tomadores do crédito dão para o dinheiro emprestado não é relevante, pois o que importa é que o crédito seja pago. Em relação aos financiamentos para “mata-mata”, ele argumenta que é preciso negociar com os devedores, entendendo sua realidade conjuntural e não simplesmente excluí-los do acesso a novos créditos por problemas que estavam fora do seu alcance, como as enchentes (Pearl & Phillips, 2001).

1.7.2 *Bank Rakyat Indonesia – Unit Desa (BRI – UD)*

O *Bank Rakyat Indonésia – Unit Desa* foi criado em 1983/84 em um processo de reestruturação deste banco, através da autonomização das unidades. Cada unidade passou a constituir um centro de lucros e custos, passando a responder por um conjunto de serviços de intermediação financeira e pela preservação de seu equilíbrio financeiro. O objetivo do BRI – UD é atender os domicílios rurais de baixa e média renda com serviços de empréstimos e de depósitos a prazo. Os empréstimos são individuais e normalmente não agrícolas, os pagamentos mensais são fixos variando conforme a renda do cliente. O prazo de maturidade é em geral de um ano e as garantias são fortemente recomendadas, mas não completamente obrigatórias. A avaliação dos pedidos de empréstimos leva no máximo duas semanas no caso de um novo tomador, e menos de uma semana para pedidos subseqüentes. (Toneto & Gremaud, 2000).

Em 1994 o número de empréstimos em aberto era representado por 2,3 milhões de contratos, com um total de US\$ 1,2 bilhão. A volume anual de recursos de poupança chegava a US\$ 2,6 bilhões, depositados por 14,5 milhões de pessoas. O retorno sobre os ativos era de 4,8%, e o percentual de empréstimos atrasados era de 6,5% (Meyer, 2002). O BRI não é um banco destinado aos mais pobres e cobra taxas de juros de acordo com o mercado, que em 1994

variaram entre 32% a 43% ao ano, com uma inflação de 8% . Os créditos são individuais e principalmente rurais. Não desenvolve trabalho de formação e acompanhamento de seus clientes e os empréstimos são de valores relativamente altos para as microfinanças rurais, os quais passaram de US\$ 567 em 1994 para US\$ 1.007 no final da década (Morduch, 1999).

O sucesso do BRI em alcançar a sustentabilidade econômica é atribuído a política operacional inovadora e autônoma mencionada acima, a um baixo custo de transação, a alta qualidade dos financiamentos e um *spread* alto suficiente para cobrir todos os custos operacionais e os riscos (Yaron & Benjamin, 1997: 43).

1.7.3 Thai Bank for Agricultural Cooperatives (BAAC)

O Banco das Cooperativas Agrícolas da Tailândia é um banco comercial de propriedade do Estado criado em 1966, que tem como objetivo a concessão de pequenos empréstimos a agricultores e cooperativas agrícolas.

O BAAC oferece empréstimos de curto, médio e longo prazo. O primeiro tem prazo de até 12 meses e corresponde a 63% do total dos empréstimos. Os empréstimos de médio prazo possuem uma maturidade de um a cinco anos e corresponde a 20% do total. Por fim, os de longo prazo, utilizados para aquisição de equipamentos agrícolas com maturidade de até 15 anos, correspondem a 17% do total emprestado. A principal fonte de recursos do BAAC são os depósitos de seus clientes que correspondem a 66% de seu *funding*. O restante vem de empréstimos, títulos lançados no mercado internacional e de repasse de recursos do Banco da Tailândia. Neste país o governo determina que 20% dos depósitos dos bancos comerciais devem ser emprestados para a agricultura, tendo a opção de repassar seus recursos para o BAAC realizar esses empréstimos (Toneto & Gremaud, 2000: 27-28).

O BAAC fornece serviços de empréstimos e de poupança. Os empréstimos podem ser individuais ou coletivos. Em 1995, os empréstimos em aberto eram formados por 3,1 milhões de contratos com um volume de US\$ 2,8 bilhões, representando um empréstimo médio de US\$ 1.285 por contrato. A taxa nominal de juros variava entre 8,3% a 15,5% aa, com um *spread* médio de 4,1%. O retorno sobre os ativos era de 0,55%, e o percentual de empréstimos atrasados era de 8,3%. O BAAC atende a cerca de 80% das famílias de agricultores da Tailândia (Meyer, 2002: 14).

1.7.4 Banco Sol

Em 1998 o Banco Sol da Bolívia contava com 81.500 membros e cobrava juros de mercado com taxas variando de 47,5 a 50,5% ao ano, isso com taxa de inflação de 5% aa. Seus empréstimos podem ser individuais ou para grupos, destinados majoritariamente para a população urbana. Os seus clientes são os mais ricos entre os pobres (normalmente quem está acima da linha de pobreza). O valor médio dos empréstimos girava em torno de US\$ 909, com valores crescentes dos financiamentos. Não são exigidas garantias reais e os prazos dos empréstimos concentram-se entre 4 a 12 meses. Em função dos seus ótimos retornos econômicos, a instituição é considerada sustentável financeiramente (Morduch, 1999).

Uma importante característica do microcrédito na Bolívia é que este país é considerado um dos países em desenvolvimento que apresenta a maior saturação de IMF. Entretanto, algumas estatísticas demonstram que um grande número de pessoas, especialmente os mais pobres continuam sem acesso aos serviços financeiros, o que significa que é necessário desenvolver, inclusive pelo Banco Sol, novos produtos e metodologias para chegar aos setores mais pobres da população (MicroRate, 2002: 6).

1.8 As Cooperativas de crédito como IMFR's

As cooperativas de crédito são importantes instituições de microfinanças no meio rural em muitos países da América Latina. Apesar de normalmente não serem enquadradas como IMFR por terem atuação restrita a seus associados (mas podem associar a maioria da população de uma pequena cidade), elas fornecem quase todos os serviços financeiros, como a realização de diversos tipos de empréstimos, depósitos a vista e a prazo, seguros, recebimento e pagamento de títulos.

As cooperativas de crédito representam a fusão do associativismo com o mutualismo e o empreendedorismo. O associativismo trouxe os mecanismos de mobilização social das pessoas em torno da atividade cooperativa. O mutualismo contribuiu com a noção de que a participação econômica dos associados demanda contrapartidas (positivas e negativas). Do empreendedorismo, a idéia de que as cooperativas são empresas que surgem da mobilização social e da ajuda mútua, visando o desenvolvimento de uma coletividade (Abreu, s/d).

As cooperativas de crédito apresentam diversas vantagens sobre outras IMFR's, pois podem tirar proveito da economia técnica de escala, possuem mais informações sobre os seus membros, reduzem o risco em função da responsabilidade solidária, podem oferecer um conjunto

de serviços financeiros para pessoas que normalmente não teriam acesso e aumentam o poder de negociação com terceiros. Por outro lado, apresentam desvantagens em função da concentração do portfólio em poucas atividades e em uma microrregião específica, tem maior risco moral em função do risco solidário e falta de habilidade (formação e experiência) de seus diretores em relação à administração de recursos financeiros (Zoetelief, 1999: 4). É importante ressaltar que as avaliações sobre cooperativas de crédito são diversas, e que as experiências negativas são muito mais em função de sua rápida implementação e das atividades complementares desenvolvidas pelas cooperativas do que da inadequação de suas práticas (Huppi & Feder, 1989).

As Uniões de Crédito (UC's), outra denominação para as Cooperativas de Crédito muito utilizada nas Américas, são as maiores fontes de microcrédito formal e informal destinado as microempresas na América Latina, e ainda têm um grande potencial de crescimento nas áreas rurais (Buchenau & Hidalgo, 2002: 20).

McDonald (2000) comparou 11 uniões de crédito consideradas eficientes com outras IMF's não cooperativas, todas situadas na América Latina. As UC's selecionadas eram cooperativas abertas, com atuação no conjunto da comunidade onde estão presentes. O valor médio dos empréstimos é maior nas UC's (US\$ 990 contra US\$ 693 nas IMF's), mas quando o valor dos empréstimos é comparado com o PIB *per capita* dos países onde atuam, são muito semelhantes (62,7% nas UC's contra 61,8% nas IMF's). Na Guatemala (6 UC's estudadas) cerca de 28% dos empréstimos são inferiores a US\$ 300 e outros 38% estão entre US\$ 300 e US\$ 1.000. Dos créditos acima de US\$ 1.000, cerca de 1/3 são créditos para habitação. Em relação à metodologia de empréstimos, as garantias adotadas pelas UC's são semelhantes as das IMF's, sendo pouco comum o uso de garantias reais. Em muitos casos, as quotas-parte servem como garantia para definir o valor dos financiamentos a semelhança das poupanças compulsórias adotadas por algumas IMF's. As taxas de inadimplência após 90 dias são em média de 2,1% nas UC's contra 2,4% nas IMF's. Considerando 30 dias de atraso para a inadimplência, ela aumenta para 7,3% nas UC's e para 5,9% nas IMF's. A poupança é a grande diferença positiva para as UC's, na medida que somada aos depósitos e as quotas-parte representam a grande parte de seus recursos, o que as torna menos dependente de recursos externos. Cerca de 80% dos poupadores nas UC's têm menos de US\$ 100 de poupança.

Considerando o conjunto das informações, aparentemente as uniões de crédito estão atendendo o mesmo público das IMF's, apesar de muitas UC's também atenderem a um público

um pouco mais capitalizado. A maioria das UC's é sustentável economicamente, sustentabilidade facilitada pelos menores custos dos recursos obtidos com poupanças e depósitos do que os oriundos de outras instituições financeiras. Os custos operacionais também são menores representando ao final a cobrança de juros inferiores as IMF's estudadas. A margem operacional das UC's é de 10,4% (relação custo do dinheiro X taxas de juros cobradas), enquanto nas IMF's era de 27,2%. O fato das UC's estarem em áreas rurais ou pequenos municípios permite o pagamento de salários menores que das IMF's que normalmente estão localizados nos centros urbanos. Apesar da produtividade por funcionário relacionada ao número de empréstimos ser menor nas UC's do que nas IMF's, ela é compensada pelo trabalho com poupança e depósitos executados pelos primeiros (McDonald, 2000: 8-11).

Nos EUA, por exemplo, o cooperativismo de crédito é muito forte, mas também vem sofrendo uma série de transformações nos últimos anos. Em 1969 havia 23.900 uniões de crédito (de todas as categorias rurais e urbanas). Em 1997 este número havia caído para menos de 11.000. Entretanto, o número de membros e o capital cresceram neste período. A aceleração da competição nos Estados Unidos foi o grande motivador das fusões de uniões de crédito de pequeno e médio porte, da criação de alianças entre cooperativas, ou ainda, da criação de centrais e redes de serviço cooperativo (Rick, 1998).

A fusão de uniões de crédito pode trazer benefícios como a diversificação dos membros, aumento dos empréstimos e depósitos, maior eficiência decorrente da economia de escala e de escopo (diversidade de produtos) e uma mais ampla provisão de serviços. Entretanto, ela também pode trazer desvantagens como a redução dos serviços prestados em função da centralização de agências, a redução ou eliminação dos serviços personalizados aos membros e o grande tamanho pode dificultar o gerenciamento e reduzir o grau de responsabilidade de seus funcionários. Pode ainda reduzir o grau de comprometimento e dedicação de seus membros à cooperativa, pois esta se distancia de sua realidade. Estes fatores podem provocar um aumento da inadimplência e um esvaziamento da cooperativa. Já a criação de alianças estratégicas entre cooperativas de crédito tem sido uma alternativa positiva e muito comum nos EUA para sobreviver em um ambiente mais competitivo sem a necessidade das fusões. Estas alianças têm ocorrido via Organizações de Serviço das Uniões de Crédito (CUSO), e em 1997 já existiam mais de 300 CUSO naquele país, atendendo a mais de 30 milhões de pessoas. Os serviços prestados por estas entidades vão desde a unificação de serviços de atendimento via telefone, até caixas eletrônicos, centros de

empréstimos, utilização comum de agências, seguros, software, treinamento de pessoal, pesquisas, etc (Rick, 1998).

O Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural no Brasil é um exemplo desta possibilidade de articulação em rede de pequenas cooperativas. Este Sistema se estrutura em uma rede formada por um conjunto de pequenas cooperativas de agricultores familiares, Bases Microrregionais de Serviços e uma Cooperativa Central de Crédito⁵ como alternativa para garantir escala e reduzir custos, especialmente o risco sistêmico⁶. Apesar dos custos serem aparentemente maiores nas pequenas cooperativas quando comparadas as grandes, na prática a situação pode ser diferente, pois a pequena cooperativa tende a estar mais próxima da base social, ser mais democrática e ter maior controle social. Além disso, são mais simples de administrar⁷, demandam menor estrutura física e de segurança, podem cumprir um papel mais ativo no desenvolvimento dos municípios e a inadimplência tende a ser menor em função da redução da assimetria de informações (Bittencourt, 2001).

Na maioria dos países da América Latina as cooperativas de crédito passaram por profundas crises e transformações em função dos problemas macroeconômicos enfrentados por estes países nas décadas de 80 e 90. O ambiente macroeconômico desfavorável e as falhas nos processos de gestão das cooperativas levou muitas cooperativas a dissolução e ao fechamento, prejudicando muitos associados. Como consequência, a maioria das cooperativas de crédito destes países, mesmo que fossem bem administradas, sofreram um grande desgaste junto à opinião pública e a possíveis associados.

Para Westley (2000: 1-4) as cooperativas precisam trabalhar para recuperar sua imagem e sua capacidade operacional, criar mecanismos de supervisão, melhorar o processo de gestão das relações internas, consolidar e formar redes entre as pequenas UC para manter sistemas de

⁵ As cooperativas centrais de crédito normalmente centralizam uma parcela significativa dos recursos captados pelas cooperativas singulares referentes aos depósitos à vista e a prazo, aplicando-os em uma agência bancária com a qual mantém convênio de compensação ou em um dos bancos cooperativos. O Sistema Cresol, para evitar a concentração de poder na Central, facilitar o relacionamento entre a cooperativa e a agência local do Banco do Brasil e ampliar as fontes de financiamento no município, não centraliza os recursos. Entretanto, a Central tenta unificar as negociações com o Banco do Brasil para obter uma melhor remuneração considerando o volume total de recursos aplicados pelas cooperativas do Sistema. Em 2003 o Banco do Brasil criou um fundo específico para centralizar as aplicações de todas as cooperativas do Sistema Cresol, garantindo assim uma melhor remuneração.

⁶ Como as cooperativas são pequenas, o volume de recursos operado individualmente é baixo. Mesmo que uma cooperativa tenha problemas econômicos, o impacto sobre o conjunto do Sistema não é tão significativo.

⁷ HOFF e STIGLITZ (1993) destacam que a proximidade entre o emprestador e o tomador de crédito (maior acesso a informações sobre os devedores) pode ser um importante aliado na redução dos custos de transação (e de monitoramento e de cobrança), resultando em uma vantagem econômica para a instituição financeira.

informação e gerenciamento comuns, desenvolver programas de marketing e constituir centrais de liquidez para poderem crescer e ampliar-se. A reabilitação significa superar problemas comuns entre as cooperativas de crédito na América Latina, como:

- a) Dependência externa de recursos subsidiados: muitas vezes não há preocupação em fornecer bons serviços para os poupadores, controlar a qualidade das carteiras e operar com eficiência;
- b) Informações financeiras confusas: o que dificulta a análise e a avaliação da situação da cooperativa pelos gestores e diretores;
- c) Taxas de juros inapropriadas: para fornecer créditos baratos utiliza-se uma baixa remuneração pelos depósitos a prazo, desestimulando-os;
- d) Filosofia social sobre o senso empresarial comum: deve buscar a característica de sustentabilidade financeira, mesmo tendo uma função social;
- e) Operações fiscais indisciplinadas: é preciso criar mecanismos para evitar os desvios internos, realizar as provisões adequadas em relação aos empréstimos em risco, manter uma liquidez adequada das reservas e manejar bem o capital;
- f) Imagem pública muito ruim: dificulta a ampliação dos associados e dos depósitos;
- g) Realizar análise das propostas de crédito: o crédito não deve ser dado como um direito a todos em função de seu capital social, ou mesmo ter um valor padrão para todos em função de sua cota.

Para Klein (*et al.*, 2001: 22) os principais problemas das cooperativas de crédito são o fato delas emprestarem somente para os sócios, o que restringe seu crescimento e cobertura; as suas fontes de recursos são exclusivas da poupança e mobilização de seus membros, o que impede que atendam toda a demanda; a falta de profissionalismo na gestão pode favorecer alguns membros e prejudicar a qualidade da carteira; e a taxa de juros tende a ser baixa prejudicando o desempenho financeiro da instituição. Para Braverman & Guasch (1989), a principal causa do insucesso das cooperativas de crédito é a alta taxa de inadimplência. Se uma cooperativa de crédito é muito tolerante à inadimplência e não desenvolve ações concretas para recuperar os empréstimos e penalizar os devedores, a sua credibilidade é afetada, ampliando ainda mais a inadimplência e reduzindo suas chances de sucesso.

Muitos dos problemas citados acima não fazem parte dos princípios do cooperativismo, mas da forma de gestão e a administração das cooperativas de crédito. Portanto, podem ser superados pelas cooperativas da mesma forma que outras IMFR o fazem. As fontes de recursos

das cooperativas podem ser originadas de outras instituições financeiras (ou dos governos), como de sua própria captação (associados). A gestão pode conciliar a democracia com a seriedade administrativa e eficiência empresarial. Da mesma forma, é possível conciliar rendimento competitivo para os depósitos a prazo com as taxas de juros cobradas nos empréstimos. Além disso, a alta inadimplência não é uma característica específica do cooperativismo, podendo afetar qualquer tipo de instituição financeira.

Como qualquer IMFR, as cooperativas também têm dificuldade para realizar financiamentos de longo prazo, pois grande parte de suas fontes é de curto prazo. É difícil realizar empréstimos de longo prazo com base em seus depósitos a vista e de poupança porque os empréstimos normalmente têm juros fixos e os depósitos a prazo têm juros variáveis; os empréstimos de longo prazo têm período de pagamentos determinados e os depósitos a vista e a prazo tem curta duração e são indeterminados; a quantidade de recursos alocados em um empréstimo de longo prazo é fixa, enquanto os recursos de poupança são incertos. Para fazer frente à demanda de empréstimos de longo prazo as cooperativas normalmente precisam canalizar recursos de fontes governamentais ou de doadores internacionais (Giehler, 2001).

Para melhorar o seu desempenho, as cooperativas de crédito devem ter um planejamento adequado e capacitação constante de seus membros; ter uma divisão clara de responsabilidades entre organizações primárias e de segundo nível; gerenciar adequadamente os bens através de um bom sistema de informação e de armazenamento de dados; e evitar a interferência inapropriada do governo e doadores (Huppi & Feder, 1989).

Feijó (2001) considera fatores decisivos para o sucesso das cooperativas de crédito a existência de um ambiente social favorável à formação de cooperativas; a existência de homogeneidade entre seus membros; regras e procedimentos simples e claros; presença de funcionários qualificados; integração vertical e horizontal de cooperativas na forma de federações (ou redes) para reduzir riscos e custos; tenham algum suporte governamental; e desenvolvam mecanismos de incentivo aos pagamentos. Yaron *et al.* (1997) destacam ainda a necessidade de uma definição clara dos objetivos e estratégias; funcionários motivados, sistemas inovadores para redução de custos de transação, taxas de juros positivas; alto índice de recuperação dos empréstimos; financiamentos flexíveis em relação a prazos e encargos; incentivo a poupança; diversificação do risco entre atividades agrícolas e não agrícolas e entre regiões; sistema de informação avançado, com monitoramento dos empréstimos e cadastros individuais de clientes.

Muito dos problemas enfrentados pelas cooperativas de crédito, especialmente nos anos 80, têm sido solucionados por diversas cooperativas na América Latina. Elas têm melhorado seus processos administrativos e operacionais de gestão, reduzido riscos e inadimplências e formado centrais de crédito e redes de cooperação. Com estas mudanças, elas podem tornar-se ainda mais importante no meio rural, atendendo as populações pobres e desprovidas de serviços financeiros.

Para ampliar este atendimento, as cooperativas podem desenvolver parceiras com ONG's que atuam com os mais pobres, fazendo chegar a eles os seus serviços. Um bom exemplo desta política tem sido desenvolvida pela ONG *Freedom from Hunger* (Liberdade da Fome) e pelas uniões de crédito, denominada "Crédito com Educação". As uniões de crédito viabilizam os recursos para empréstimos e as oportunidades para poupança e as ONG's locais promovem a disseminação dos produtos ofertados e a organização dos clientes, especialmente em áreas rurais. Além disso, as ONG's normalmente conseguem garantir algum tipo de formação ou assistência técnica aos beneficiários. Para reduzir custos em função dos pequenos valores dos depósitos e dos empréstimos (média de US\$ 75), eles são realizados em grupos na união de crédito, cabendo a ONG a articulação dos membros da poupança e do empréstimo. As experiências dos agricultores em grupos de poupança ou de empréstimos criam condições de aprendizado, para que no futuro estas pessoas possam ter suas contas de depósito e de empréstimo individualizadas na união de crédito. Mesmo do ponto de vista financeiro tem sido muito mais barato trabalhar com as uniões de crédito do que criar novas instituições de microcrédito⁸.

1.9 Avaliação das experiências em microfinanças

Para analisar as potencialidades de disseminação do modelo de microfinanças adotado pelas quatro IMF's apresentadas anteriormente, é preciso estudar com mais profundidade as suas características operacionais e, especialmente, o meio socioeconômico onde atuam. Uma situação comum entre os países onde as microfinanças prosperam é a de terem gozado de um entorno macroeconômico favorável nos últimos anos. Outra característica importante é que a clientela rural e urbana que solicita microcréditos nestes países vive em zonas densamente povoadas e a

⁸ A *Freedom from Hunger*, por exemplo, gasta US\$ 6,4 milhões em assistência técnica e repasses diretos para criar condições de empréstimos para 30.000 mulheres em duas IMFs ou US\$ 211 por tomadora. Para viabilizar crédito para 36.000 mulheres em duas Uniões de Crédito este valor caiu para US\$ 20 por empréstimo. Pelo lado as Uniões de Crédito também tem sido positivo, pois apesar de não ampliar a rentabilidade através destes empréstimos e destas poupanças, não geram prejuízo e mantém a performance econômica da instituição. Além disso, faz com que um número ainda maior de pessoas tenha acesso aos serviços financeiros (Stack, 2000).

população mais pobre realiza diversas atividades não relacionadas diretamente com a produção agrícola (Klein *et al.*, 2001: 35-36).

Yaron (1994: 52-57) analisando quatro instituições asiáticas de microfinanças rurais destaca algumas características da política financeira e dos mecanismos de transação destas instituições que contribuem para o seu êxito:

a) Política financeira:

- As quatro instituições têm taxas de juros positivas variando de 11% a 130% aa;
- Todas elas possuem serviços de poupança;
- Enquanto algumas dão desconto para o pagamento em dia, outras atribuem penalidades para os pagamentos em atraso;
- Duas exigem poupança regular para realizar os empréstimos;
- Nenhuma restringe o acesso à presença de garantias reais. As garantias vão desde referência de terceiros a empréstimos em grupos solidários;

b) Mecanismos de transação:

- Algumas exigem pagamentos semanais e outras mensais dos empréstimos. Existe também prazo flexível dependendo do tipo do empréstimo;
- O tempo despendido para a liberação varia de 1 a 2 semanas para o primeiro empréstimo, e de 1 a 2 dias para o segundo empréstimo;
- As 4 IMF's utilizam-se de estruturas sociais existentes ou estimulam a criação de grupos para ajudar na seleção e controle dos tomadores de crédito;
- Os prazos de pagamento variam muito, mas a maioria dos empréstimos é de curto prazo, representando mais de 75% dos empréstimos anuais;
- Todas utilizam componentes de bancos móveis, tais como visitar comunidades em dias diferentes, abrir os escritórios em determinados períodos da semana ou do ano, postos de serviço temporários, etc;
- Todas adotam mecanismos de ampliação constante do valor máximo a ser financiado para os bons pagadores;
- Todas têm mecanismos de estímulo aos funcionários através de premiação para melhores performances. Além disso, desenvolvem programas de treinamentos dos funcionários em todos os níveis.

Outra importante experiência de intermediação financeira que deve ser analisada é a mexicana, que opera por meio de uma instituição governamental de “segundo piso” - o FIRA (Fideicomissos Instituídos com Relação à Agricultura). Acevedo & Delgado (2002) apresentam características interessantes desta experiência:

- a) Aproveita a infra-estrutura financeira privada existente mediante mecanismos que incentivam uma maior participação no financiamento do setor rural;
- b) Promove a diversificação dos atores de primeiro piso através da indução para a criação, desenvolvimento e fortalecimento de intermediários financeiros que complementam os já existentes;
- c) Estimula mecanismos efetivos de administração de riscos e garantias de crédito;
- d) Induz os bancos privados para atuem com financiamento do setor rural, especialmente com pequenos agricultores através de uma maior margem de intermediação e de descontos nos empréstimos;
- e) Garante parte do crédito dividindo o risco entre a instituição de “primeiro piso” e o FIRA;
- f) Reduz os custos de transação para a instituição de “primeiro piso”, pagando parte dos seus custos fixos quando atua com agricultores mais pobres;
- g) Estimula a vinculação de intermediários financeiros não bancários com os bancos comerciais privados ou mesmo diretamente com o FIRA.

Para viabilizarem-se financeiramente muitas IMF's estão ampliando sua atuação em setores mais capitalizados, aumentando o valor médio dos empréstimos através de clientes mais ricos e desenvolvendo novos produtos para este mercado. Por exemplo, enquanto o valor médio dos empréstimos de muitas IMFR's é de US\$ 500 por contrato, instituições como o BRI e Banco Sol estão atuando cada vez mais com pessoas situadas acima da linha de pobreza. O valor médio de seus empréstimos subiu nos últimos anos, chegando em 1998 a US\$ 914 (Woller, 2000). Da mesma forma, grande parte dos clientes do BAAC é formado por agricultores que possuem uma situação econômica relativamente estável. Isso ocorre mesmo com o BAAC atuando como intermediário de diversas linhas de crédito especiais fornecidas pelo governo, e recebendo subvenções e privilégios, como acesso a linhas de desconto outorgadas pelo Banco Central, isenção do pagamento de impostos e acesso a recursos obrigatórios de outros bancos (Klein *et al.*, 2001).

Morduch (1999) alerta para a necessidade de se investir em inovações e não apenas na reprodução de práticas de sucesso. É preciso rever o gerenciamento das estruturas e dos mecanismos de funcionamento para reduzir custos e manter seu aspecto social. Este autor reforça a necessidade de uma segunda onda de inovações para que se evite apenas copiar as experiências positivas, sem verificar os problemas e procurar soluções para as microfinanças alcançarem seu objetivo principal – reduzir a pobreza. O debate sobre a concessão de subsídios para os clientes e para as IMFR's também precisa ser estimulado, pois a maioria das IMF's consideradas de sucesso é mantida com algum nível de subsídio.

Para Morduch (2000), as melhores práticas de IMF's estão muito centradas na performance institucional e preocupadas em manter a transparência financeira, padronizar seus produtos, alcançar escala e reduzir custos e subsídios, e dão pouco destaque para o objetivo final – ampliar o acesso ao crédito pelos pobres e reduzir a pobreza. Apesar dos erros e das conseqüências negativas provocadas pelo crédito rural subsidiado nas últimas três décadas, não se deve simplesmente considerar que o subsídio e a ação do Estado prejudicam as ações para a redução da pobreza. Também deve ser considerado que muitas experiências bem sucedidas têm sido generalizadas de forma equivocada ou mesmo errôneas, associando características específicas de cada experiência para um padrão único de sucesso para o funcionamento das IMFR's. O primeiro destes erros refere-se à associação direta entre subsídios, ineficiência e limitada escala de atuação. O segundo é de que o envolvimento do governo significa necessariamente confusão. O terceiro é de que mobilização efetiva de poupança é incompatível com o crédito subsidiado.

Os vários argumentos utilizados pelos que se contrapõem a participação do Estado e a presença de subsídios nas microfinanças são resgatados e debatidos por Morduch (2000: 620-627) a seguir:

- a) *É possível praticar altas taxas de juros nos empréstimos (não subsidiadas) porque o aumento dos custos financeiros não diminui a demanda:* Este argumento é relativo, pois apesar da demanda continuar alta, não significa que os mais pobres estão tendo maior renda com suas atividades econômicas financiadas nestas condições. A necessidade do recurso pode obrigá-lo a tomar o crédito e até mesmo conseguir pagá-lo, mas isso não significa que a taxa de retorno do investimento garantiu, além do pagamento do empréstimo, um adicional na renda da família.

- b) Os programas de microcrédito sustentáveis podem atingir grande escala porque não há custos para o poder público, obtendo assim melhores resultados na redução da pobreza do que programas subsidiados e limitados em função dos seus custos: um programa de crédito pode ter grande alcance em termos de pessoas atendidas e ser muito pouco eficiente no objetivo que se propõe: a redução da pobreza. Um programa dirigido e de menor alcance (com subsídios) pode provocar um impacto muito maior e atender melhor os seus objetivos do que um grande programa aberto a todos.
- c) A sustentabilidade financeira das IMF's dá condições para que elas acessem o mercado financeiro para obtenção de mais recursos: esta situação não pode ser generalizada porque a tendência dos mercados financeiros é observar, tanto a situação financeira da entidade, quanto as suas garantias. Uma instituição subsidiada pode receber recursos do mercado da mesma forma que uma instituição não subsidiada. Não são os subsídios, mas a estrutura, o funcionamento e a forma de gestão de uma IMF que são levados em conta para o repasse de recursos pelo mercado financeiro, além dos próprios objetivos das instituições.
- d) Como não existem custos para os doadores, os programas de crédito sustentáveis financeiramente são mais eficientes no combate a pobreza que os subsidiados: deve-se considerar que os programas de crédito sustentáveis podem alcançar maior escala, mas não necessariamente reduzir a pobreza ou atender aos mais pobres, o que pode ser viabilizado com programas subsidiados. Para ampliar a eficiência e eficácia dos programas é possível conciliar um programa de crédito subsidiado com programas financeiramente sustentáveis em uma mesma região.
- e) Os programas de crédito subsidiados são ineficientes e tendem a acabar: a ineficiência não é uma característica dos subsídios, e sim da forma como eles são administrados. É possível existir programas eficientes apesar de subsidiados, desde que estruturados com base em um bom sistema de avaliação de resultados e de performance. Da mesma forma podem existir programas de crédito sustentáveis economicamente e que sejam ineficientes em seus objetivos. Se os programas subsidiados destinados à redução da pobreza são eficientes eles podem ser duradouros.
- f) Os recursos do crédito subsidiado tende a ir para as mãos dos não pobres ou menos pobres: novamente depende do programa e da sua forma de gestão. Mesmo assim, apesar do subsídio ser importante e muitas vezes necessário, ele deve ter limites, pois o crédito muito barato

pode ser uma fonte de problemas, enquanto o crédito relativamente barato pode funcionar muito bem.

- g) Para ter sucesso, os programas de microfinanças precisam ser conduzidos por organizações não governamentais: programas sustentáveis podem prescindir da participação do governo, mas programas subsidiados massivos não. Para estes programas é fundamental aprender com os erros do passado criando novas formas de relação entre a sociedade e o Estado, garantindo transparência e democracia no processo de gestão.
- h) O crédito subsidiado não permite a mobilização de poupança: a poupança local é fundamental e deve ser estimulada, não tendo limitação em coexistir com programas de crédito subsidiados. O objetivo da poupança não é exclusivamente servir de fonte para os financiamentos, é também para atuar como garantia de empréstimos e no processo educativo em relação à organização das finanças para o pagamento dos empréstimos. Exemplos internacionais de sucesso em microfinanças (Grameen Bank e o BAAC) obtêm seus fundos de depósitos, de bancos públicos e de organismos financeiros internacionais.

No Brasil, o Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural corrobora com a tese de que “os financiamentos subsidiados pelo governo não limitam e permitem a ampliação da poupança local e a sustentabilidade das entidades financeiras”. As suas cooperativas estão fornecendo de diversos serviços financeiros aos seus associados, estimulam os depósitos a vista e a prazo (poupança) e os utilizam como fonte para novos empréstimos, adotam taxas de juros de mercado nos empréstimos com recursos próprios, financiam atividades rurais não agrícolas, realizam provisões para seus financiamentos duvidosos, criaram um fundo de liquidez e trabalham em rede com a utilização de bases regionais de serviços para as cooperativas. Todas estas ações são desenvolvidas paralelamente, e de forma complementar, a intermediação de recursos públicos subsidiados para o crédito rural. Mesmo trabalhando com setores rurais pobres e excluídos do sistema financeiro, tem apresentado baixas taxas de inadimplência.

1.10 Propostas para o bom funcionamento das IMFR's

Existem diversas propostas visando criar condições para a garantia da sustentabilidade econômica das IMFR's, entretanto poucas são as alternativas para ampliar o crédito agrícola e de investimento de médio e longo prazo sem a intervenção do Estado.

Para que as IMFR's ampliem sua área de atuação e garantam a sua sustentabilidade econômica, Wenner (2002) propõe:

- a) Criação de um entorno favorável: estabilidade econômica, consistência das políticas, regulação dos direitos de propriedade, ambiente jurídico eficaz, entorno normativo adequado e o desenvolvimento de melhores sistemas de informação;
- b) Desenvolvimento da capacidade financeira orientada aos clientes: regular as instituições financeiras informais, ajudar os bancos comerciais interessados a atuar com clientes de baixa renda, vincular intermediários financeiros formais com informais, criar novas instituições financeiras e reestruturar as existentes;
- c) Promoção de diversos serviços financeiros e inovações: depósitos, seguros e instrumentos de cobertura, crédito garantido por produtos ou contas a cobrar, *leasing*, cartões eletrônicos e transferência de recursos.

Wenner (2001) apresenta como alternativa para reduzir os impactos de algumas barreiras existentes no mercado de finanças rurais, a necessidade de modificar as tecnologias de empréstimos, procurando ter estratégias e missão bem definidas, funcionários e gerentes hábeis, bons sistemas de gerenciamento e tecnologia de empréstimo refinada. Destaca que é preciso desenvolver esquemas de financiamento interligados, vinculando o conhecimento local de ONG's ou empresas privadas de assistência técnica, às tecnologias creditícias e os recursos disponíveis das instituições financeiras para o fornecimento de crédito rural.

Para aumentar a eficiência, Farrington (2000: 18-20) apresenta informações práticas relacionadas diretamente com a gestão das IMFR's:

- a) Tamanho da carteira: apesar de depender da qualidade da carteira e não do seu tamanho, as IMF's precisam ter um portfolio mínimo para operar;
- b) Tamanho dos empréstimos: é preciso ter um tamanho médio dos empréstimos superior a um limite mínimo que pode ser variável de acordo com a realidade de cada IMFR;
- c) Metodologia dos empréstimos: depende de cada realidade, cultura, tipo de empréstimo e valor. As experiências demonstram que IMF's podem utilizar os empréstimos individuais, solidários ou mistos e terem sucesso;
- d) Fonte de recursos: apesar da poupança aumentar os custos operacionais das IMFR's, as experiências demonstram que a sua presença tende a melhorar a margem operacional, pois reduz os custos dos fundos;

- e) Estrutura dos salários dos funcionários e dirigentes: é preciso ter algum incentivo, mas este deve ser claro e consistente, caso contrário pode ser um grande incentivador de desvios e maquiagem de informações.

Morduch (1999: 1879-85) sugere alguns mecanismos que podem garantir um melhor retorno dos financiamentos, como os incentivos dinâmicos, esquema de pagamentos regulares, substitutos para as garantias e a definição de uma agenda de pesquisa empírica. Deve-se estudar a realidade de cada região ou país e definir situações diferentes para uma mesma instituição quando opera com os mecanismos descritos acima. Ou seja, pode-se trabalhar com diferentes formas de garantia e de contratação, e com esquemas de pagamentos diferenciados.

A constituição de instituições financeiras de “segundo piso”, adequadas e capitalizadas com o único e exclusivo objetivo de realizar operações de crédito com IMFR’s (reguladas ou não), é fundamental para ampliar o acesso ao crédito, especialmente os financiamentos de longo prazo. Entretanto, é fundamental que estas instituições não realizem operações de crédito diretamente com os beneficiários finais (Rosales, 2000: 14). Muitos bancos de desenvolvimento têm tido sucesso quando atuam como instituições financeiras de “segundo piso”, mas para isso eles precisam revisar sua missão e objetivos, ter autonomia operativa e de gestão, eliminando a influência política e de grupos de poder (Wenner, 2002).

Richardson (2000: 4-7) por sua vez apresenta sete “doutrinas” que devem ser consideradas para o sucesso das IMFR’s:

- a) Massificação do atendimento: prover com serviços de qualidade em grande escala e com diversidade de público entre os pobres, não se restringindo somente aos mais pobres entre os pobres. Isso pode significar trabalhar com diversas categorias de trabalhadores, sejam empregados ou por conta própria;
- b) Pequena poupança: deve-se estimular a poupança por menor que ela seja;
- c) Eficiência: é preciso ter produtos e atendimento de qualidade para manter o conjunto dos membros (poupadores e emprestadores), pois em caso de competição a tendência é sempre perder os melhores clientes para instituições mais eficientes;
- d) Disciplina financeira: deve observar o controle da inadimplência, provisão de empréstimos perdidos, reserva do capital institucional, liquidez das reservas e cobrança dos empréstimos;
- e) Diversificação da carteira: deve-se atuar no conjunto das seis demandas básicas da sociedade (trabalho, habitação, saúde, educação, transporte e segurança);

- f) Assimilação: representa a absorção da missão pelo conjunto da instituição, o que pode significar uma nova forma de atuação com relação aos mais pobres no dia a dia da instituição;
- g) Auto-administração: está relacionada com os valores morais e o entendimento das regras pelo conjunto dos membros e funcionários. Não é garantida pela sustentabilidade econômica da instituição.

1.11 O microcrédito no Brasil

1.11.1 História e estrutura

O aparecimento de programas de microcrédito popular no Brasil data do início da década de 80, com a experiência da CARITAS Brasil (1981), a criação da Rede CEAPE (1987) e diversas outras experiências de fundos rotativos desenvolvidos por ONG's. Estes fundos eram mais comuns no meio rural, viabilizados pelo apoio de entidades de cooperação internacional, não contando com a participação do poder público. O “boom” destas experiências ocorreu na década de 90, com o aparecimento de iniciativas urbanas envolvendo o poder público e com o amadurecimento das ONG's já atuantes.

Um fator determinante para o aumento das experiências em microfinanças na década de 90, em especial para o setor urbano, tem sido os crescentes índices de informalidade da economia, aumentando significativamente a parcela da população excluída do setor formal de crédito, formados por milhares de micro empreendimentos urbanos, carentes de recursos para alavancar suas atividades.

No setor agrícola o número de experiências aumentou em função da redução do crédito rural nos anos 80 e das dificuldades enfrentadas para o seu acesso pelos agricultores familiares a partir de meados dos anos 90. Em virtude da escassez de recursos, os bancos ampliaram a adoção de critérios mais rígidos na concessão de empréstimos, exigindo um grande número de garantias, o que levou a uma forte seleção da clientela.

Em 1996 o Governo Federal, via BNDES, criou um programa para fortalecer e capitalizar as organizações que atuassem com o crédito produtivo popular. Do ponto de vista institucional, o governo criou em 1999 a figura da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor (SCM). Em 2002 permitiu a constituição de cooperativas de crédito de microempresários e micro empreendedores e em 2003, liberou a constituição de cooperativas de crédito de livre adesão. Em 2003, os principais tipos de instituição de microcrédito que atuavam no Brasil eram:

a) Sociedades de Crédito ao Microempreendedor - SCM

As SCM foram autorizadas a funcionar em agosto de 1999, e têm como objetivo social exclusivo a concessão de financiamentos a pessoas físicas, com vista a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte, bem como pessoas jurídicas classificadas como micro-empresas nos termos da legislação em vigor. As SCM visam lucro e são livres da Lei de Usura, que limita os juros em 12% ao ano.

Estas sociedades somente podem ser constituídas sob a forma de companhias fechadas nos termos da Lei nº. 6.404, representada por no mínimo 50% de ações ordinárias e sociedade por quotas de responsabilidade limitada. A criação de sociedades de crédito depende de prévia autorização do Bacen, que também fiscaliza e controla o seu funcionamento. É proibida a participação societária direta ou indireta do setor público no capital destas sociedades. Os seus recursos podem ser captados no país e no exterior, originários de organismos e instituições nacionais e internacionais de desenvolvimento, nos orçamentos estaduais e municipais, nos fundos constitucionais, de doações, e de outras fontes, desde que autorizadas pelo Bacen.

b) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP

As OSCIP's, criadas pela Lei 9.790/99 e regulamentadas pelo Decreto nº. 3.100/99, são associações civis, de direito privado e sem fins-lucrativos, que conquistam junto ao Ministério da Justiça o “título” de Interesse Público. A qualificação de uma organização como OSCIP é conferida às pessoas jurídicas cujos objetivos sociais tenham no mínimo uma das finalidades descritas pela Lei, entre as quais destaca-se a “*experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito*”. Apesar de não ser considerada como instituição pertencente ao sistema financeiro, as OSCIP's que atuam com microcrédito não estão sujeitas a Lei de Usura.

Em 2002, a estimativa era que existiam 67 OSCIPs de microcrédito no Brasil, que somadas as 26 SCM em funcionamento, atendiam a menos de 3% do mercado potencial estimado em 13,9 milhões de microempreendimentos (Barone *et al.*, 2002). Nesta estimativa não estão incluídos os beneficiários de outras IMF's não classificadas como OSCIP ou SCM, como, por exemplo, às cooperativas de crédito. Os agricultores familiares também não foram incluídos no levantamento da demanda por serviços financeiros ou acesso ao microcrédito.

c) Bancos do Povo

São instituições normalmente criadas ou estimuladas pelo poder público. Geralmente têm natureza jurídica de OSCIP ou de SCM, a exemplo do Banco do Povo de Santo André, que desde janeiro de 2000 obteve a qualificação de OSCIP. Em outros casos é apenas um nome fantasia de um programa de microcrédito governamental, a exemplo do Banco do Povo do Estado de São Paulo, operado pelo Banco público estadual “Nossa Caixa”. Em geral este tipo de instituição tem atuação urbana e está limitada em relação às suas fontes de recursos, dependendo dos escassos recursos do setor público.

d) Organizações informais de microcrédito

São organizações não regulamentadas e/ou não reconhecidas pela autoridade financeira do governo, portanto, não autorizadas a funcionar com este objetivo. Um exemplo muito comum deste tipo de organização no meio rural são os Fundos Rotativos, que são criados geralmente por iniciativa de ONG's, governos municipais, movimentos populares e associações de produtores. Muitos destes fundos não tiveram sucesso devido a grande inadimplência causada pela inadequação dos instrumentos de contrato, falta de planejamento a médio e longo prazo dos agricultores⁹, e porque muitas das organizações envolvidas na gestão não tinham tradição na efetivação dos controles e na criação de mecanismos de monitoramento e recebimento dos créditos (Dias, 2000).

e) Cooperativas de Crédito

As cooperativas são instituições financeiras e sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, sem fins lucrativos e não sujeitas à falência, constituídas com o objetivo de propiciar crédito e prestar serviços aos seus associados. Elas prestam praticamente os mesmos serviços fornecidos pelos bancos, diferenciando-se no fato que os proprietários das cooperativas são os seus clientes, não precisando ter lucro para funcionar, bastando ser remunerada o suficiente para cobrir os custos e manter o seu capital.

Como os bancos, as cooperativas de crédito movimentam os recursos de seus associados, podendo também atuar no repasse de recursos públicos por meio de programas oficiais. Além do baixo custo operacional devido à sua menor estrutura física e de pessoal, as cooperativas podem

⁹ Nos fundos rotativos é comum o empréstimo resultar em inadimplência quando no mês do pagamento ocorrer algum outro problema com o produtor ou a produção. Quando isso acontece, muitos agricultores ignoram o período antecedente de boa produção alegando dificuldades para efetivar os pagamentos (Dias, 2000).

fornecer empréstimos com juros abaixo do praticado pelos bancos e ainda remunerar as aplicações de seus associados com taxas superiores às do mercado. Entretanto, apesar das vantagens que uma cooperativa de crédito tem em relação a um banco comercial, isto não significa que todas são agentes do desenvolvimento. Muitas cooperativas de crédito atuam meramente como agentes financeiros, visando apenas sua sustentação econômica, independente de quem são os beneficiários do crédito e de seus serviços (Bittencourt, 2001).

No final de 2002, existiam 1.430 cooperativas singulares e centrais de crédito constituídas no Brasil¹⁰, das quais cerca de 30% eram cooperativas rurais, 68% cooperativas de crédito mútuo e 2% cooperativas centrais de crédito, além de dois bancos cooperativos. As cooperativas de crédito estão fortemente concentradas na região Sudeste, que contava com 759 delas (53,1%). A região Sul contava com 305 cooperativas (21,3%), o Nordeste com 154 (10,8%), o Centro-Oeste com 138 cooperativas (9,7%) e a região Norte com apenas 74 (5,2%). Destas cooperativas, cerca de 1.172 estavam vinculadas a um dos cinco principais sistemas de crédito cooperativo existentes no Brasil. Outras 258 cooperativas, principalmente de crédito mútuo, estavam funcionando de forma isolada ou em pequenos grupos de cooperativas.

Os cinco principais sistemas de crédito cooperativo em operação no Brasil são o Sicoob (Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil), Sicredi (Sistema de Crédito Cooperativo), Unicred (Sistema Unicred Brasil), Cresol (Sistema de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária), Ecosol (Sistema Nacional de Cooperativas de Economia e Crédito Solidário). Destes, apenas o Sistema Unicred, vinculado exclusivamente aos trabalhadores na área de saúde, não tem atuação com crédito rural.

1.11.2 Situação e caracterização

No Brasil, cerca de 70% da população está completamente excluída do sistema bancário e não possui conta bancária. Excluindo-se o grupo de clientes que tem apenas caderneta de poupança, sem acesso a cheques ou a saque a descoberto, este percentual sobe para 85% da população brasileira (Goldmark *et al.*, 2000: 6). Nos pequenos municípios e no meio rural, estes números são ainda mais elevados, refletindo a política adotada pelo governo, que pouco fez para o desenvolvimento dos pequenos municípios, que em sua maioria estão se “esvaziando”, o que dificulta ainda mais o acesso aos serviços financeiros, especialmente entre os mais pobres.

¹⁰ Estimativas do autor com base em dados encontrados no Site do Bacen (www.bacen.gov.br) e OCB (www.ocb.org.br).

Em dezembro de 2002, dos 5.658 municípios brasileiros, 1.665 não contavam com nenhuma instituição financeira e 654 contavam com atendimento de apenas um Posto Avançado de Atendimento (PAA), fornecido por uma cooperativa de crédito ou banco. Outros 1.403 municípios contavam com apenas uma agência financeira ou Posto de Atendimento Bancário (PAB). Neste levantamento não foram considerados os Correspondentes Bancários, a exemplo das 2.483 agências dos Correios, utilizadas pelo Bradesco e 11.230 Casas Lotéricas utilizadas pela Caixa Econômica Federal, por não fornecerem crédito e estarem restritos a alguns serviços bancários (Bacen, 2003a).

No meio rural, a opção adotada pelo governo brasileiro sempre foi canalizar o crédito subsidiado aos agricultores, especialmente os mais capitalizados, sem fomentar a constituição de instituições financeiras públicas ou privadas que pudessem fornecer serviços financeiros necessários para o desenvolvimento rural. O objetivo era fornecer o crédito sem qualquer preocupação em como o crédito chegava aos agricultores. O Banco do Brasil, fortemente subsidiado pelo Estado, cumpria este papel sem fornecer os demais serviços financeiros. Atualmente a falta de uma rede de intermediários financeiros para o meio rural tem elevado significativamente os custos públicos para que as políticas de crédito cheguem aos agricultores, além de manter muito agricultores excluídos dos demais serviços financeiros.

As cooperativas de crédito no Brasil, como em outros países, normalmente não são consideradas como IMF's ou de microcrédito, apesar de cumprirem todas as funções exigidas para tal classificação. Esta exclusão é equivocada porque as obrigações e condições para o bom funcionamento das IMF's, bem como os serviços financeiros que elas devem prestar, são questões já resolvidas pelas cooperativas de crédito no Brasil (Rosales, 2000).

No Brasil, existe uma peculiaridade na questão das microcrédito, pois a preferência da população é por comprar “tempo” e não “dinheiro”. Para muitas pessoas é preferível comprar a prazo um determinado produto ou serviço, do que fazer um empréstimo para realizar a compra a vista, mesmo que em melhores condições. Além disso, também existe uma preferência por parcelas de menor valor e com maiores prazos (Nichter *et al.*, 2002: 33). Para Brusky & Fortuna (2002), o crédito representa uma situação anormal e só é tomado em último caso, pois ele significa uma dívida do indivíduo com o emprestador. Já a compra a prazo é uma situação normal onde um vende e outro compra – ou seja, um depende do outro e os dois ganham, não existindo favor ou dívida moral nesta operação. Enquanto para o crédito há necessidade de uma explicação

dos motivos do empréstimo, na compra a prazo não existem muitas exigências a serem atendidas, e é considerada uma operação comum pelas populações mais pobres. A compra parcelada também é valorizada em relação a um empréstimo de dinheiro porque aparentemente cumpre as demandas de quem necessita recursos: acessibilidade, disponibilidade, rapidez nas transações, adaptabilidade dos prazos e parcelas, atendimento e possibilidade de negociação. Já as operações de crédito em dinheiro são consideradas desagradáveis pelas altas taxas de juros, a burocracia, a propaganda enganosa e as exigências de avalistas ou fiadores. Deve-se destacar que esta situação nem sempre é verdadeira, pois existem muitos problemas de propaganda enganosa e de altas taxas de juros embutidas nas compras a prazo realizadas pelo comércio.

Brusky & Fortuna (2002) separam o crédito em duas modalidades: crédito em dinheiro e crédito parcelado (compra a prazo), que podem de fontes formais, semiformais e informais:

- a) Crédito formal: normalmente apresenta muitas exigências e provas escritas, os valores variam de R\$ 50,00 a R\$ 5.000,00, com reembolso quinzenal ou mensal. O prazo varia de 1 a 36 meses e os juros (sem incluir taxas e multas) de zero a 11,5% ao mês. Os créditos em dinheiro que se enquadram neste grupo são: os empréstimos bancários pessoal e com finalidade específica, adiantamento do cartão de crédito, empréstimo das financeiras, empréstimo de IMF e troca de cheques. O crédito parcelado é representado pelo cartão de crédito, cheques pré-datados, cheques especiais e crediário das grandes redes de lojas;
- b) Crédito semiformal: exige poucos documentos e uma relação pessoal entre tomador e prestador, e normalmente não existem provas escritas. Os valores variam de R\$ 10,00 a R\$ 2.000,00, com reembolso quinzenal ou mensal. O prazo varia de 1 a 4 meses e os juros (sem incluir taxas e multas) de zero a 45% ao mês. O crédito em dinheiro pode ser fornecido pela empresa ou empregador, por empréstimos, troca de cheques com agiotas e em empréstimos realizados em “caixinhas” de empresas. O crédito parcelado é fornecido através do crediário em pequenas lojas e o crédito de fornecedores;
- c) Crédito informal: não exige nenhum documento, mas requer uma relação pessoal entre tomador e prestador. Não há provas escritas. Os valores variam de R\$ 10,00 a R\$ 200,00, com reembolso normalmente quinzenal. O prazo normalmente é de 1 mês e os juros (sem incluir taxas e multas) variam de zero a 5% ao mês. O crédito em dinheiro é viabilizado por empréstimos de parentes e amigos. O crédito parcelado é representado pela compra fiada e crediário de terceiros.

1.11.3 Avaliações e recomendações

Apesar dos esforços e recursos despendidos pelo BNDES, até dezembro de 2001 o seu Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) financiou apenas 31 IMF's, das quais 28 eram organizações da sociedade civil e 3 eram SCM, contratando ao todo R\$ 55,8 milhões no total (Barone *et al.*, 2002). Neste programa, o foco e a preocupação central do BNDES era muito mais com a sustentabilidade das IMF's, do que com as condições que o crédito chegava ao público alvo, ou mesmo com o número de pessoas atendidas. Para Goldmark *et al.* (2000) os principais motivos do pouco desenvolvimento das microfinanças no Brasil são:

- a) O contexto macroeconômico desfavorável: a persistente política de déficit fiscal e taxas de juros do país significa que ainda é mais lucrativo para os bancos aplicar seus recursos em títulos da dívida do governo do que oferecer crédito para empresas locais;
- b) A tradição de crédito dirigida no país – existe um excesso de linhas de crédito subsidiadas no país que afasta os potenciais operadores de microfinanças;
- c) A estrutura jurídica – a estrutura jurídica não é convidativa para as microfinanças. Existem muitas restrições ao uso da poupança e da captação de depósitos;
- d) O mercado de crédito ao consumidor – o crédito ao consumidor é muito desenvolvido e está orientado às pessoas de baixa renda, além de ser utilizado também por microempresas;
- e) A fraqueza das instituições existentes – as instituições de microfinanças são fracas, com alta inadimplência e baixa produtividade do trabalho dos agentes de crédito.

A estes problemas, Nichter *et al.* (2002: 36-43) adiciona o excesso de controles prudenciais, o código de defesa do consumidor que dificulta as cobranças, leis trabalhistas que dificultam tratamentos diferenciados em relação ao rendimento do trabalho, os altos custos e longos prazos dos processos judiciais e a falta de um efeito demonstração, pois a falta transparência das IMF's no Brasil dificulta o conhecimento da real situação das instituições.

Dentre os problemas apontados por Goldmark, a existência de linhas de crédito público não pode ser considerada como limitante para as microfinanças, pois em vários estudos sobre crédito no Brasil, as linhas de crédito governamentais aparecem como de baixa ou nenhuma penetração junto a este segmento da população. Mesmo para as áreas rurais, as linhas de financiamento público atendem apenas uma parte da demanda. Além disso, as cooperativas de crédito conseguem articular muito bem as linhas de crédito públicas subsidiadas com as propiciadas pelos recursos próprios e que são fornecidas a juros de mercado. Da mesma forma,

não dá para generalizar as questões citadas por Nichter *et al* (2002) e afirmar que a inadimplência, a baixa produtividade dos agentes de crédito e a falta de transparência são características das IMF's no Brasil.

Para que as IFM's possam atender à população de baixa renda é preciso que elas realmente foquem suas ações nos empreendedores de baixa renda, porque na prática elas têm atendido principalmente os microempreendedores que têm renda relativamente alta. Isso acontece porque exigem muitas garantias e não fazem esforços para atender os mais pobres. As IMF's devem atuar com grupos solidários, empréstimos escalonados, criar históricos de créditos e reconhecer o capital social existente na área de atuação. Além disso, precisam desenvolver produtos customizados para atender as necessidades dos clientes e promover os produtos mediante um marketing eficiente, pois como existe pouco conhecimento das microfinanças é preciso ganhar confiança e credibilidade. A exploração de canais de distribuição alternativos também pode contribuir para aumentar a área de alcance, diminuir custos e dar maior conveniência para os clientes (Nichter *et al.*, 2002).

1.12 Considerações finais

As instituições de microfinanças cumprem um importante papel no desenvolvimento rural, especialmente nos pequenos municípios, podendo ser ampliado na medida em que houver políticas mais intensivas neste sentido. Mais do que um intermediário de crédito agrícola, as IMFR's e, em especial as cooperativas de crédito, podem fornecer um conjunto de serviços financeiros ao meio rural, especialmente para populações mais pobres, que normalmente não têm como acessá-lo. As IMFR's podem ser sustentáveis economicamente, atuando com diversas modalidades de financiamento (crédito pessoal e produtivo agrícola e não agrícola), poupança e seguros, além de atuarem como agentes intermediários para a execução de políticas públicas de crédito.

Os principais obstáculos para a expansão e desenvolvimento das IMFR's e de microcrédito no meio rural são a falta de um marco regulatório adequado, as dificuldades de se obter fontes baratas de recursos para o crédito agrícola, a pouca ou nenhuma experiência das comunidades e organizações rurais na gestão de instituições financeiras, a escassez de informações sobre os agricultores e seus projetos econômicos, os riscos inerentes às atividades agrícolas, a distância e dispersão dos possíveis demandantes em sua área de atuação, a sazonalidade das receitas, a ausência de seguros para a produção, as variações nos preços dos

produtos e os baixos retornos dos investimentos agrícolas. Entretanto, estes obstáculos existem para todas as instituições financeiras, podendo inclusive ser superiores quando as operações são realizadas por grandes bancos.

As IMFR's, pelo maior conhecimento da realidade local e das pessoas com quem atua, têm condições de desenvolver mecanismos mais adequados e baratos que os bancos para operar com agricultores pobres. Estas instituições podem utilizar, de forma mais eficiente, os instrumentos voltados a reduzir os problemas clássicos que dificultam o acesso ao crédito e aos demais serviços financeiros a este segmento da população, como a assimetria de informação, a seleção adversa, a necessidade de garantias reais, os contratos de pequeno valor, os baixos e irregulares fluxos de receitas, e a falta de titulação de propriedades entre os agricultores familiares.

A maioria das IMFR's e dos bancos comerciais (públicos ou privados) com atuação rural, quando utilizam recursos próprios, não têm conseguido oferecer créditos de médio e longo prazo nas condições e volumes necessários para atender a demanda. Já os empréstimos de curto prazo, quando são destinados aos agricultores dificilmente destinam-se ao financiamento agrícola. As atividades agrícolas e empréstimos rurais de longo prazo, quando destinados a tomadores de pequeno porte são consideradas arriscadas e não são operadas por instituições financeiras privadas. Portanto, demandam apoio do Estado para o fornecimento dos recursos e/ou para a equalização dos juros. Os créditos destinados a atividades não agrícolas e o crédito pessoal são importantes para a população rural, mas não dependem dos mesmos subsídios necessários aos financiamentos agrícolas.

Para que as instituições de microfinanças e de microcrédito contribuam para ampliar o acesso ao crédito (e aos serviços financeiros), é importante que elas sejam sustentáveis (o Estado pode contribuir com esta sustentabilidade) e que desenvolvam instrumentos e mecanismos adequados a realidade da população rural mais pobre, especialmente em relação as garantias, aos prazos, as linhas de financiamento, ao acompanhamento das atividades financiadas e a redução dos custos de transação para seus clientes. O microcrédito, apesar de não englobar necessariamente atividades de consumo, também não pode ser excessivamente restritivo a ponto de inviabilizar uma unidade produtiva (e de consumo) ou incentivar mecanismos irregulares e inadequados para ser viabilizado. Por isso é importante que as IMFR's ofereçam diversas modalidades de financiamento, incluindo os créditos destinados a produção e ao consumo.

2 O CRÉDITO RURAL NO BRASIL

2.1 Introdução

As experiências de políticas de crédito rural que foram adotadas por países em desenvolvimento, vinculada as alternativas desenvolvidas para ampliar o acesso ao crédito através do fomento a IMFR's, contribuem para o entendimento da realidade brasileira e para a formulação de políticas públicas visando a ampliação dos serviços financeiros no meio rural.

As experiências demonstram a importância do fornecimento de serviços financeiros no meio rural (além do crédito agrícola) e que a saída do Estado dos financiamentos agrícolas, especialmente do crédito de investimento, não foi substituída por outras instituições financeiras, deixando os agricultores sem este importante instrumento de desenvolvimento. A análise das instituições de microfinanças e de microcrédito indica que para atender a agricultores mais pobres e serem sustentáveis é preciso desenvolver mecanismos que reduziam a assimetria de informação, aceitar garantias alternativas e diminuam os custos de transação, tanto para as instituições como para os demandantes dos serviços financeiros.

Para avaliação a política de crédito destinado aos agricultores familiares no Brasil (Pronaf), é preciso analisar a política de crédito rural como um todo, inclusive a destinada aos segmentos patronais, evitando assim atribuir ao Pronaf a responsabilidade por problemas que são inerentes ou recorrentes ao crédito rural do país. Com este objetivo, este capítulo apresenta a evolução do crédito rural no Brasil, com destaque para a década de 90 e início do novo milênio. Depois, traz informações sobre as fontes de crédito e os agentes financeiros pertencentes ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), destacando a participação das diferentes fontes e instituições financeiras. Traz ainda a distribuição do crédito por região e por intervalo de valores dos financiamentos. Por fim, são realizadas estimativas dos gastos do Tesouro Nacional com a equalização do crédito rural, com base no volume de recursos disponibilizados para o Plano de Safra 2002/03.

2.2 A evolução do crédito rural

As transformações na agricultura brasileira ocorrida a partir dos anos 60 tiveram o Estado como indutor e gestor em um processo voltado para atender às necessidades de acumulação do capital comandada pelo setor urbano-industrial. As transformações no meio rural visavam liberar mão-de-obra para atender a demanda do setor industrial, produzir alimentos baratos para a

população urbana, adquirir máquinas, equipamentos e insumos fornecidos pela nascente indústria de produtos destinados à agricultura e produzir as matérias primas necessárias às indústrias processadoras agrícolas (promovendo a agroindustrialização do país) e excedentes exportáveis para fazer frente aos compromissos internacionais.

O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi a base das transformações na agricultura, onde o crédito era direcionado e vinculava sua liberação ao uso de “*pacotes tecnológicos*” composto por insumos químicos e industriais. A política de crédito rural não era neutra em relação à classificação social dos agricultores, e o crédito era direcionado e concentrado para alguns produtos, regiões e categorias de produtores. Este modelo de distribuição dos financiamentos contribuiu ainda mais para a distorção regional, ampliando as diferenças na distribuição de renda entre as regiões e entre os próprios agricultores, beneficiando normalmente os grandes proprietários. Apesar da política agrícola não excluir formalmente nenhum segmento, a exclusão se dava na prática por meio dos procedimentos operacionais adotados pelas instituições financeiras (Buainain, 1997). As concessões de crédito privilegiavam as transações de maior volume e de menor custo administrativo, com isso aproximadamente 80% dos estabelecimentos rurais não tiveram acesso ao crédito subsidiado, em contrapartida 1% dos tomadores do crédito (cerca de 10 mil grandes produtores) receberam 40% do total dos recursos (Nunes & Nassar, 2000).

Os investimentos do Estado no setor agropecuário através do fornecimento de infraestrutura (produtiva e social) e serviços (pesquisa, assistência técnica e crédito rural) são fundamentais para o desenvolvimento porque a expansão agropecuária pode determinar as dinâmicas econômicas (nível de renda e emprego) e demográficas (movimentos populacionais e urbanização). O crescimento da agropecuária antecede (e muitas vezes determina) o crescimento da indústria e de serviços. Isso só não ocorreu em áreas em que a intervenção estatal foi especialmente favorável às atividades urbanas. Além disso, um aumento de 1% na renda agropecuária causa aproximadamente uma variação da mesma ordem de grandeza na renda dos demais setores (Bonelli, 2001). Por isso, a crítica não é em relação ao apoio dado pelo Estado ao setor agropecuário, mas sua priorização aos setores latifundiários em contraposição a falta de apoio a agricultura familiar.

Durante a década de 70 e primeira metade dos anos 80 os recursos para o crédito rural eram fartos e proviam basicamente do Tesouro Nacional (TN), canalizados via “Conta

Movimento” do Banco do Brasil (BB), e dos depósitos a vista. Os subsídios se materializavam na diferença entre as taxas de juros cobradas nos empréstimos e as taxas médias de inflação. O auge deste processo foi os anos de 1979 e 1980, quando mais de R\$ 60 bilhões (em valores de 2002) ou US\$ 20 bilhões (em valores de 1997) foram efetivados em mais de 3 milhões de contratos, atendendo cerca de 1,5 milhões de agricultores¹¹.

A partir de 1981 o crédito rural começou a diminuir, influenciado tanto pela redução dos recursos oriundos dos depósitos a vista (devido a elevada inflação e das inúmeras alternativas de aplicações financeiras a curto prazo), como da crise financeira do Estado. Este período foi marcado por inúmeras alterações no crédito rural, entre as quais a introdução da correção monetária nos financiamentos, apesar de embutir no crédito apenas uma parte da inflação apurada no período de vigência dos contratos.

Além do crédito rural e da política de preços mínimos (muito utilizada nos anos 80), outras políticas influenciaram o setor agrícola neste período, como as elevadas tarifas de importação de produtos industriais, os controles de câmbio, as importações favorecidas de bens de capital, de insumos básicos e de bens intermediários e a participação estatal em alguns setores industriais (Homem de Melo, 2001).

Apesar das muitas conseqüências sociais e ambientais negativas deste modelo, as políticas agrícolas adotadas entre os anos 70 até meados dos 80 alcançaram grande parte dos seus objetivos. A migração rural-urbana foi maior que as expectativas; a demanda por máquinas e insumos agrícolas multiplicou-se, viabilizando a indústria produtora de bens para a agricultura; a produção de matérias-primas agroindustriais e de excedentes exportáveis aumentou significativamente, impulsionando o crescimento da indústria processadora e a obtenção de grandes superávits na balança comercial do país.

A partir de 1986, as taxas de inadimplência aumentaram significativamente, o que fez crescer o processo de seletividade dos bancos, excluindo ainda mais os agricultores familiares do acesso ao crédito. Eram as conseqüências do Plano Cruzado e Plano Bresser (Verão I e II). Em 1988, a Assembléia Constituinte concedeu perdão das dívidas rurais contraídas para projetos com até 5 módulos fiscais. Nesse ano a política agrícola mudou de rumo visando promover o financiamento rural por meio de fontes não inflacionárias (Buainain, 1997). Entretanto, estas

¹¹ No anexo 01 são apresentados os volumes de recursos aplicados no crédito rural entre os anos de 1965 a 2002 no Brasil, separados por modalidade de crédito (custeio, investimento e comercialização).

fontes ainda continuavam fortemente vinculadas ao Estado, seja através da disponibilização direta dos recursos (Tesouro Nacional e Fundos Constitucionais – FC's) ou por meio de recursos controlados (poupança rural e recursos obrigatórios).

Entre 1987 e 1988 todas as linhas de crédito rural foram indexadas e os preços recebidos pelos agricultores não acompanharam os índices gerais de preços (taxas médias de inflação), ampliando ainda mais a inadimplência nos anos seguintes. Esta redução na rentabilidade do setor agropecuário e a elevada inadimplência, mesmo com as renegociações desenvolvidas pelo governo neste período, aumentou o risco percebido pelos bancos e os tornou ainda mais seletivos, dando mais prioridade para os clientes de maior porte e os que mantinham maior vínculo com as agroindústrias e o setor de serviços (Favaret Filho, 2002). Em 1988 e 1989 o volume de crédito rural contratado foi de apenas 45% do valor liberado em 1980, e o número de clientes de crédito rural do BB, principal operador do SNCR, passou de 800 mil para 240 mil, aumentando a instabilidade do sistema de crédito rural em função da concentração do risco em um número menor de clientes (Nunes & Nassar, 2000).

Em 1990, com o início do governo Collor, a agricultura sofreu um novo choque. Os recursos para o crédito, que já estavam escassos em função do aumento da inadimplência agrícola, foram reduzidos ainda mais pelo Plano Collor I. Entre 1990 e 1993, o volume de crédito rural liberado foi inferior a 30% do total emprestado em 1980 (Rezende, 2000). O setor agrícola também sofreu com a abertura rápida e indiscriminada das importações neste período. Para a maior parte dos produtos importáveis, as tarifas caíram de 35-55% antes de 1988, para aproximadamente 10% em 91, além da retirada brusca de barreiras não tarifárias em 1990. A implantação do Mercosul, que eliminou tarifas para produtos importados de países membros, prejudicou ainda mais a agricultura (Helfand & Rezende, 2001).

Durante todo o processo de modernização do setor agropecuário, o tratamento dos pequenos agricultores nas políticas agrícolas era diferenciado dos setores patronais apenas em relação às taxas de juros (era menor) e de um maior percentual financiado do Valor Básico de Custeio (VBC). Mesmo assim, esta diferenciação não reduziu as dificuldades dos pequenos agricultores para acessar o crédito rural porque eles tinham menos condições de fornecer garantias e contrapartidas aos bancos, além do menor valor dos seus contratos. A redução do papel do Estado nos financiamentos rurais aumentou mais as dificuldades para estes agricultores (Buanain, 1997).

Do início da década de 70 até os anos 90 foram adotadas diversas metodologias para classificação dos agricultores pelo Manual de Crédito Rural (MCR). Os mini e pequenos agricultores eram responsáveis por 70 a 80% do número de contratos efetivados, mas ficavam com apenas 15% a 25% do valor financiado. Mesmo esta participação é questionável, pois as classificações eram alteradas de acordo com os interesses do governo e de pressões políticas. As constantes alterações permitiam mascarar a distribuição do crédito que privilegiava agricultores mais estruturados, classificando-os como mini e pequenos. Por exemplo, entre 1990 e 1992 os parâmetros de renda utilizados na classificação foram modificados três vezes pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Em 1990 eram classificados como pequenos agricultores os que tinham renda bruta anual inferior a 4.165 sacas de milho (preço mínimo). Em 1991 este limite foi ampliado em cerca de 50%, considerando como pequeno agricultor àquele que obtinha renda bruta inferior a 6.198 sacas de milho. No ano seguinte, os limites foram alterados novamente, classificando como pequenos os agricultores os que tivessem renda bruta de até 2.845 sacas de milho (Bittencourt *et al.*; 1993).

Entre os agricultores familiares, três grupos acabaram tendo mais acesso aos benefícios da política agrícola que os demais. O primeiro era formado pelos agricultores que conseguiram associar-se de forma mais efetiva aos complexos agroindustriais (fumo, aves, suínos e bicho-da-seda) que estavam em fase de estruturação com forte apoio do Estado, e por isso tiveram acesso ao crédito, a assistência técnica e a infra-estrutura. Eles se beneficiaram do “Programa de Aplicação Simplificada do Crédito Rural”, adotado principalmente pelo Banco do Brasil neste período, e que a partir de 1993 retornou através do BB-Convir - Convênios de Integração Rural (Oliveira, 2003). O segundo grupo foi formado por donos de pequenos estabelecimentos (15 a 80 ha) com solos de boa qualidade (físico e química), situados em regiões de grande desenvolvimento agropecuário. Muitos foram beneficiados através do apoio dado pelo governo às cooperativas agropecuárias, recebendo crédito e assistência técnica, conseguindo avançar na produção de culturas de maior rentabilidade tanto para o mercado externo como interno. O terceiro grupo foi formado por agricultores que conseguiram se beneficiar de algum nicho de mercado ou tecnologia de produção (perímetros irrigados). Estes três grupos representam cerca de 15% dos estabelecimentos familiares.

Na metade da década de 90 o crédito atingiu o menor volume de recursos desde a criação do SNCR. O volume de crédito voltou a subir a partir da metade dos anos 90 até o início do novo

milênio. Mesmo assim, o volume total de crédito rural com recursos controlados tem se mantido¹² muito abaixo do praticado nos anos 70 e 80 (Anexo 01). O número de contratos também se recuperou a partir do final da década passada, passando de cerca de 250 mil contratos em 1994, para mais de 1,4 milhão de contratos efetivados em 2001, dos quais cerca de 950 mil pertencentes ao Pronaf. Esta ampliação no número de contratos de crédito rural deu-se com um aumento significativo dos gastos do TN com equalização de juros e *spread* bancário.

Na década de 90, o crédito rural foi marcado pelo grande endividamento do setor agropecuário (concentrado em alguns estados, produtos e produtores), pelos elevados custos governamentais decorrentes das sucessivas renegociações, pelo retorno dos juros fixos nos contratos, pela ampliação da participação do setor privado no fornecimento do crédito rural, pela utilização de novas fontes de recursos para os financiamentos rurais, e pela criação e expansão do Pronaf.

É importante também resgatar que na década de 90 houve uma redução dos gastos públicos com o setor agropecuário. Entre 1988 e 2000 os gastos com desenvolvimento agrícola caíram para menos da metade, representando cerca de 40,78% do que se gastava em 1988. Os dispêndios com a “Função Agricultura” no Orçamento Geral da União (OGU) caíram de 5,75% (média do período de 1980/84) para 5,55% no período de 1985-1989, depois para 2,39% no período de 1990-94, e para apenas 2,11% das despesas no período 1995-1999 (Gasques, 2001a). Outra característica dos gastos públicos federais é a sua concentração nas médias e grandes cidades (acima de 100 mil habitantes). Em 2000, os municípios com menos de 10 mil habitantes, que poderiam ser considerados rurais, receberam apenas 1,14% dos recursos para uma proporção da população residentes de 17,53% do total (Gasques, 2001b). Neste período houve uma significativa ampliação do poder do Ministério da Fazenda (MF) nos gastos com a agricultura, tornando-se o órgão que mais participa das despesas em agricultura, representando 43,3% em 1999, seguido pelo MAPA com 33,4% (Gasques, 2001a). A participação do MF nas despesas ocorre em função dos custos do poder público com a renegociação das dívidas (Securitização das dívidas rurais e o PESA - Programa de Saneamento de Ativos), com as despesas com equalização de juros (fontes), pagamento de *spread* e taxas bancárias, e com rebates concedidos a algumas linhas de crédito.

¹² A comparação em dólares fica prejudicada a partir de meados da década de 90, quando houve sobrevalorização do Real sobre o Dólar (entre 1994 e 1999) e a brusca desvalorização do Real em 1999.

2.3 Inadimplência e endividamento rural

Nem toda inadimplência significa incapacidade de pagamento. Existem muitos casos de desvios dos recursos e tentativas de não pagamento, especialmente por grandes devedores que teriam condições de efetivar os pagamentos. No Brasil, parte deste problema é decorrente dos desvios do crédito nos anos 70 e início dos anos 80, quando recursos foram desviados para outros fins, inclusive para atividades não agrícolas, e não ocorreram punições. O vínculo político entre os agentes financeiros públicos, os grandes fazendeiros e os parlamentares ajudava tanto na liberação inadequada dos recursos como na perspectiva do não pagamento. Além disso, a experiência de anistias e inúmeros casos de refinanciamentos das dívidas nos anos 90 contribuíram para que muitos agricultores acreditassem que o governo absorveria grande parte dos custos de sua inadimplência (Helfand & Rezende, 2001: 265).

Em 1999, o total de dívidas rurais com o BB era de R\$ 24 bilhões e com os bancos privados somava mais R\$ 8 bilhões. A maior parte desta dívida estava concentrada em um reduzido número de agricultores, os quais têm conseguido sucessivas vitórias no Congresso Nacional através da Bancada Ruralista, sempre empurrando para frente o vencimento das dívidas e conseguindo melhores condições para o pagamento (e muitas vezes para o não pagamento). Em 1995, ano em que se iniciou os processos de securitização das dívidas rurais, 2,1% dos devedores do BB devia mais de R\$ 200 mil e detinham 57,2% da dívida total. Enquanto a taxa de inadimplência para o grupo de grandes devedores era de 71%, para os pequenos era de apenas 0,8% (Helfand & Rezende, 2001).

Para Nunes & Nassar (2000), as medidas utilizadas para recuperação dos créditos inadimplentes não têm sido eficazes no Brasil porque se os bancos formalizarem a inadimplência eles precisariam assumir o prejuízo, lançando os valores na conta de créditos em liquidação. Por outro lado, se as dívidas são refinanciadas (ou realizadas operações mata-mata), os bancos não têm prejuízos e cumprem com as destinações compulsórias do crédito. No caso das instituições financeiras públicas, há indícios de ingerências da esfera política na concessão do crédito e na renegociação de dívidas vencidas.

A busca de uma solução definitiva para o endividamento rural é fundamental porque a dívida gera um conjunto de problemas ao SNCR. O comprometimento de recursos com o refinanciamento das dívidas ou com a realização de operações “mata-mata” limitam a capacidade de atender a demanda por novos créditos. Os constantes adiamentos dos prazos para efetivação

dos pagamentos das dívidas securitizadas ampliam os custos para o TN com equalização dos juros e criam um efeito negativo junto aos agricultores. Enquanto o processo de negociação estiver sendo alterado, os agricultores buscarão incluir novos financiamentos no processo de negociação, independentemente de terem ou não sofrido as conseqüências negativas dos planos econômicos que geraram o processo de negociação anterior.

2.4 As fontes de recursos do crédito rural

No início do SNCR as principais fontes de recursos eram o Tesouro Nacional e as Exigibilidades Bancárias (recursos obrigatórios). Em função da recessão e das crises econômicas, desde meados dos anos 80 o governo vem procurando substituir as fontes orçamentárias por outras que não sejam inflacionárias. Para Gasques & Villa Verde (1995), o modelo tradicional brasileiro já não respondia mais a demanda por crédito, apesar da oferta nos anos anteriores ter sido superdimensionada em função das taxas de juros negativas praticadas, o que criou uma demanda elástica por crédito rural. Apesar dos esforços despendidos nos anos 80, somente em 1987, com a instituição da poupança rural que o governo conseguiu ampliar de forma significativa às fontes do SNCR.

Tabela 1. Brasil: Perc. de financiamentos a produtores e cooperativas por fonte - 1985 a 1995

FONTE DE RECURSOS	ANO										
	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Tesouro Nacional	64,0	64,9	37,3	24,5	24,0	26,7	24,2	23,0	26,7	27,1	19,7
Obrigatórios	32,4	24,6	34,3	35,8	14,5	27,4	22,4	18,7	11,0	11,6	13,1
Poupança Rural	-	-	22,6	36,2	51,6	20,0	32,3	45,5	43,2	34,9	36,1
Livres	-	-	-	-	7,8	19,9	10,3	6,8	11,7	15,9	16,3
Fundos Constituc.	-	-	-	-	0,8	4,5	3,2	3,2	5,5	5,0	9,0
Gov. Estaduais	-	-	-	-	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4
Outras Fontes	3,7	10,6	5,8	3,4	1,1	1,4	7,5	2,8	1,7	5,2	5,4
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bacen - apud GASQUES & CONCEIÇÃO (2001: 101)

Custeio + Investimento + Comercialização

Em 1989 ocorreu a ampliação dos recursos Livres, a criação pela Constituinte dos Fundos Constitucionais de Financiamentos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FNO, FNE e FCO) e a alocação de recursos dos governos estaduais. Somente em 1996 as fontes sofreram uma segunda grande diversificação, pois no período anterior (1987 a 1995) as fontes apresentadas variavam apenas entre si na composição do *funding* do crédito rural (Tabela 1).

Tabela 2. Brasil: Perc. de financiamentos a produtores e cooperativas por fonte - 1996 a 2001

FONTE DE RECURSOS	ANO					
	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tesouro Nacional	3,5	1,5	1,7	0,1	0,0	1,6
Obrigatórios	16,9	44,8	40,7	40,3	51,8	59,0
Poupança Rural	9,1	8,4	13,0	18,8	14,3	10,3
Livres	8,1	6,0	4,7	4,9	4,7	4,0
Fundos Constitucionais	14,9	5,6	7,0	7,4	5,9	6,0
Governos Estaduais	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
FAT	22,0	18,4	15,9	16,2	12,7	10,0
FAE - Fundo Extra-Mercado	13,9	6,7	1,1	0,0	0,0	-
Funcafé	-	3,6	5,5	4,8	2,2	1,1
Fundo de Commodities	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
BNDES/FINAME	-	3,4	4,1	5,0	5,7	6,0
Incra/Procera	-	0,5	1,1	0,3	0,0	1,5
Externos - 63 Rural	-	-	2,9	1,4	1,1	0,2
Outras Fontes	11,4	0,7	2,1	0,4	1,5	0,1
TOTAL GERAL	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bacen - apud GASQUES & CONCEIÇÃO (2001: 101) até 1998

Bacen - Anuário Estatístico do Crédito Rural de 1999, 2000 e 2001
Custeio + Investimento + Comercialização

Em 1996 tem-se o início da utilização dos recursos do FAT e os Extra-Mercados para o crédito rural. Em 1997 começam os financiamentos com recursos do Funcafé e do Fundo de Commodities, além do BNDES iniciar os financiamentos agropecuários com seus recursos através do Finame. Em 1998 iniciam as operações com recursos captados externamente, através da Resolução 63 do CMN (tabela 2). Em 1999, os bancos cooperativos passam a disponibilizar parte de seus recursos para o crédito rural com custos equalizados pelo TN.

Apesar da diversificação das fontes do crédito rural verificada desde a criação do SNCR, os fundos públicos têm mantido uma participação significativa nos financiamentos rurais, com recursos do Tesouro Nacional (Operações Oficiais de Crédito), dos Fundos Constitucionais, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e com recursos do BNDES/Finame. O governo participa ainda com a utilização de recursos orçamentários para equalizar taxas de juros e pagar *spread* aos bancos em operações com recursos da poupança rural, dos bancos cooperativos, do FAT do e BNDES.

Os recursos destinados ao crédito rural são divididos em “controlados¹³” e “não controlados”, dependendo da fonte dos recursos que os lastreiam. As operações realizadas com

¹³ Os recursos controlados são formados pelos Recursos Obrigatórios (25% dos depósitos a vista nas instituições financeiras), Operações Oficiais de Crédito sob a supervisão do MF, Caderneta de Poupança Rural, FAT e Fundo de

recursos controlados estão sujeitas aos encargos financeiros estabelecidos pelo CMN. Já os encargos financeiros das operações com recursos “não controlados” são pactuados livremente entre o agente financeiro e o financiado (Bacen, 2002a). Os recursos próprios dos bancos cooperativos e do BNDES aplicados com taxas de juros determinadas pelo CMN, também são enquadrados como controlados.

2.4.1 Recursos do Tesouro Nacional (Operações Oficiais de Crédito)

São considerados recursos Orçamentários ou do Tesouro Nacional para crédito apenas os provenientes da conta “Operações Oficiais de Crédito - OOC”. Outras fontes de crédito com recursos públicos, como os Fundos Constitucionais e o FAT, apesar de estarem contidas no Orçamento da União, tem regras específicas e são tratadas separadamente neste estudo.

Os recursos do Tesouro Nacional tiveram um papel central na política de crédito rural entre 1969 e 1986, quando chegou a representar 64,9% dos recursos do SNCR. Entre 1987 e 1995 passou a representar entre 20% e 30% dos recursos. A partir de 1996 sua participação foi reduzida para uma média anual inferior a 2% do valor total aplicado. Esta diminuição fez parte das alterações realizadas pelo governo que reduziu a aplicação direta de recursos orçamentários no crédito rural, restringindo este tipo de operação a algumas linhas de crédito do Pronaf. Nos demais financiamentos a participação dos recursos do TN tem sido indireta, através da equalização de encargos financeiros (juros, taxas bancárias e rebates) de fontes como o FAT, poupança rural, BNDES/Finame e recursos próprios de bancos cooperativos.

No ano de 2000 teriam sido aplicados apenas R\$ 2,57 milhões em crédito com recursos do OGU, subindo para R\$ 289,1 milhões em 2001 em 118.938 contratos. Entretanto, como as operações do Pronaf investimento estão desobrigadas do registro no Recor (Registro de Operações de Crédito Rural), estes valores podem estar subestimados, porque nem todas as operações são registradas. Em 2000, por exemplo, constam no Banco de Dados da SAF (13/09/02) cerca de 73.453 operações e R\$ 211,5 milhões com recursos do OGU, enquanto no Anuário de Crédito Rural do Bacen aparece apenas o desembolso de R\$ 2,57 milhões. Até 1999, o TN também participava dos financiamentos através dos recursos do extinto Fundo Incra/Procera (tabela 3).

Investimento “Extra-Mercado”, quando aplicadas em operações subvencionadas pela União sob a forma de equalização de encargos financeiros, além de outros que vierem a ser especificado pelo CMN.

Tabela 3. Brasil: Financiamentos para produtores e cooperativas por fonte - 2000 e 2001

FONTE DE RECURSOS	2000				2001			
	Valores		Contratos		Valores		Contratos	
	Em R\$ mil	%	Número	%	Em R\$ mil	%	Número	%
Tesouro Nacional	2.571	0,0	272	0,0	289.148	1,6	118.938	8,1
Obrigatórios	7.137.559	51,8	281.955	20,9	10.577.907	59,0	410.428	27,9
Poupança Rural	1.976.177	14,3	54.726	4,1	1.851.896	10,3	44.125	3,0
Livres	651.810	4,7	55.097	4,1	722.419	4,0	83.265	5,7
Fundos Constituc.	806.454	5,9	149.752	11,1	1.084.363	6,0	107.355	7,3
FAT	1.751.172	12,7	716.979	53,1	1.789.444	10,0	634.713	43,2
Funcafé	296.370	2,2	11.010	0,8	194.678	1,1	9.326	0,6
BNDES/Finame	779.581	5,7	41.258	3,1	1.082.199	6,0	44.606	3,0
Incra/Procera	4.321	0,0	862	0,1	273.047	1,5	10.540	0,7
Outras Fontes	373.490	2,7	37.323	2,8	77.016	0,4	5.616,00	0,4
TOTAL GERAL	13.779.503	100	1.349.234	100	17.942.118	100	1.468.912	100

Fonte: Bacen - Anuário Estatístico do Crédito Rural de 2000 e 2001

Em Valores Correntes – Créditos de custeio, investimento e comercialização.

Pela legislação em vigor até julho de 2003, os recursos orçamentários de crédito destinados aos financiamentos rurais somente podem ser operados por bancos públicos federais, apesar da equalização dos encargos financeiros ser concedida também nas operações realizadas pelos bancos cooperativos.

2.4.2 Recursos Obrigatórios – exigibilidades bancárias

Em 2002, esta fonte de recursos era formada por 25% dos depósitos a vista dos bancos públicos e privados com atuação no Brasil, percentual que tem se alterado nos últimos anos. Estes recursos devem ser aplicados pelos bancos em crédito rural com os encargos definidos pelo CMN, cabendo aos bancos todos os custos e riscos destas operações. Caso não desejem realizar este tipo de operações, os bancos podem repassar os recursos ao Bacen na forma de recolhimento compulsório, o que tende a ocorrer com bancos com pouca ou nenhuma penetração no meio rural.

Os bancos têm uma grande autonomia para escolher os agricultores e as modalidades de financiamentos a serem contemplados com os créditos desta fonte, desde que respeitem as taxas de juros e os limites máximos por cultura e por produtor definidos pelo CMN. A única restrição, adotada em 2002 através da Resolução 2.996 do CMN, estabelece um limite mínimo de 20% para aplicação dos recursos obrigatórios em créditos com valor de até R\$ 60 mil, incluindo o Pronaf. Os limites de financiamento para custeio e comercialização por atividade e produtor, estabelecidos no Plano de Safra 2002/03, variavam entre R\$ 60 mil (custeio pecuário) até R\$ 400 mil (algodão). Quando os bancos optam por aplicar suas exigibilidades em crédito rural eles dão preferência a operações de maior valor (menor custo operacional) e com agricultores que

apresentem mais garantias reais, além de normalmente exigirem outras reciprocidades como a realização de seguros, compra de títulos de capitalização e aplicações financeiras, mesmo que proibidas pelo Manual de Crédito Rural.

Os recursos são destinados principalmente para custeio e comercialização (menor prazo das operações) e em operações com taxas de juros a 8,75% aa, maior taxa permitida com estes recursos. Entretanto, a partir de julho de 1998 foi introduzida a possibilidade de revisão dos encargos financeiros durante a vigência de operações de investimento, de modo a ajustá-la à taxa de juros que for estabelecida para as operações lastreadas em recursos controlados do crédito rural. Com isso, tem aumentado o volume dos recursos obrigatórios aplicados em crédito de investimento. Quando destinados a investimentos, o limite de crédito é de R\$ 60 mil por beneficiário/ano civil, em todo o SNCR, independentemente dos créditos obtidos para outras finalidades (MAPA, 2002).

Para incentivar a aplicação destes recursos em créditos de investimento, a partir de 2002 foi estipulada uma regra de ponderação para esta fonte. Quando os bancos realizarem financiamentos de investimento destinados à correção ou recuperação do solo a juros de 8,75% aa utilizando esta fonte, eles podem registrar junto ao Bacen R\$ 1,2 para cada R\$ 1,00 aplicado a título de cumprimento da exigibilidade bancária, ganhando liberdade para aplicar esta diferença em qualquer outra operação financeira. Para as demais operações de investimento o fator de ponderação era de R\$ 1,10 para R\$ 1,00.

A importância desta fonte no crédito rural varia de acordo com as taxas de inflação. Em períodos de alta inflação existem mais opções para aplicações de recursos a curto prazo, reduzindo os depósitos em conta corrente. As tabelas 1 e 2 mostram que entre 1985 e 1996 esta fonte foi responsável por 11% (1993) a 35,8% (1988) dos valores aplicados através do SNCR. A partir de 1997, com a estabilização da economia e a introdução da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), a participação desta fonte cresceu, representando mais de 40% dos recursos do SNCR. Em 2001 foi responsável por 59% dos recursos aplicados, com um total de R\$ 10,6 bilhões em 410.428 operações (tabela 3). A Securitização das dívidas rurais e o PESA foram responsáveis pela liberação de uma importante quantia de recursos obrigatórios dos bancos públicos e privados que estavam “engessados” com as dívidas rurais, aumentando assim a disponibilidade para o crédito rural.

2.4.3 Poupança Rural

A utilização de recursos da poupança rural como fonte para o crédito rural era uma exclusividade do BB, mas foi aberta ao BN e ao BASA a partir de 2002. A utilização desta fonte iniciou em 1987 quando representou 22,5% dos recursos aplicados no crédito rural pelo SNCR, chegando a 51,6% em 1989 e voltando a cair logo em seguida. Nos últimos 6 anos tem representado entre 8,4% (1997) a 18,8% (1999). Em 2001 foi responsável pela aplicação de R\$ 1,85 bilhões em 44.125 operações, uma média de R\$ 42 mil por operação.

Esta fonte é composta por no mínimo 40% dos recursos captados nas poupanças rurais destes bancos, podendo ser utilizados tanto para custeio como para comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos de origem agropecuária ou de insumos utilizados na atividade rural. Entretanto, deste percentual, no mínimo 60% devem ser destinados para produtores através do crédito de custeio agropecuário.

Com o retorno dos juros fixos no crédito rural estes recursos passaram a demandar equalização pelo TN, que cobre o diferencial de juros entre a taxa de rendimento ponderado da Caderneta de poupança rural (rendimentos básicos mais adicionais) e a taxa cobrada nos financiamentos, além do *spread* bancário. A partir de 2002, como a oferta de recursos desta fonte é maior do que as disponibilidades orçamentárias do governo, somente uma parte destes recursos tem sido equalizados, mesmo assim quando aplicados pelo BB. Os financiamentos realizados com recursos equalizados são aplicados a juros fixos de 8,75%, mas na prática o BB normalmente associa a sua liberação à venda de outros produtos e serviços financeiros, na tentativa de aumentar a rentabilidade do banco. Embora estes financiamentos tenham os mesmos limites adotados para os empréstimos com recursos obrigatórios, os recursos adicionais desta fonte (não equalizados) aplicados pelo BB, BN e BASA podem ser operados a taxas livres, pactuadas entre os bancos e os tomadores do crédito.

2.4.4 Fundos Constitucionais de Financiamento – FC's

Os recursos dos três Fundos Constitucionais - Fundo de Financiamento da região Nordeste (FNE), Fundo de Financiamento da região Norte (FNO) e Fundo de Financiamento da região Centro-Oeste (FCO) – são destinados principalmente para investimentos em operações de crédito rural, industrial e comercial. Desde a criação dos FC's em 1989, a sua participação no SNCR tem sido pequena, girando ao redor dos 7% do valor total aplicado anualmente, a exceção

de 1996, quando representou 14,9%. Em 2001 esta fonte foi responsável por cerca de R\$ 1,08 bilhão aplicados em 107.355 operações de crédito rural.

O FCO é administrado pelo Banco do Brasil, o FNE pelo Banco do Nordeste e o FNO pelo BASA. Para administrar os FC's, estes bancos recebem 3% do Patrimônio Líquido do respectivo fundo, limitado a 20% dos repasses efetuados pela STN.

A classificação em vigor dos produtores rurais nos FC's é definida pela Lei nº. 10.177/01, onde são classificados como mini produtores aqueles com renda até R\$ 40 mil anuais; pequenos entre R\$ 40 mil e R\$ 80 mil; médios entre R\$ 80 mil e R\$ 500 mil; e os grandes produtores com renda superior a este patamar. No caso das empresas, as microempresas têm faturamento até R\$ 244 mil anuais; as pequenas entre R\$ 244 mil e R\$ 1,2 milhão; as médias entre R\$ 1,2 milhão a R\$ 20 milhões; e as grandes são aquelas que apresentam faturamento superior a R\$ 20 milhões.

As taxas de juros são definidas pelos conselhos gestores dos fundos. As taxas dos empréstimos rurais são semelhantes às cobradas nas operações de crédito rural com recursos obrigatórios, variando com o porte do beneficiário. As taxas de juros praticadas em 2001 foram de 6% aa para mini produtores, 8,75% para pequenos e médios e de 10,75% para grandes produtores. Estas taxas podem sofrer um rebate de 25% no semi-árido nordestino e de 15% nas demais regiões em forma de bônus de adimplência. Com o rebate, as taxas para o semi-árido caem para 4,5% quando realizadas com mini-produtores, 6,56% para pequenos e médios e 8,06% para os grandes, e de 5,1%, 7,44% e 9,14%, respectivamente, para as demais regiões.

2.4.5 Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

Os recursos do FAT começaram a ser utilizado nos financiamentos agropecuários em 1996, quando representou 22% do valor financiado. Os recursos são utilizados para custeio e investimento no Pronaf e no Proger Rural¹⁴. A sua participação tem diminuindo nos últimos anos, representando 12,7% em 2000 e 10% em 2001, ano em que foram aplicados cerca de R\$ 1,79 bilhão através de 634.713 operações, a maioria em créditos do Pronaf.

¹⁴ Na safra 2002/03, o Proger Rural era destinado a agricultores com renda bruta anual de até R\$ 60 mil; utilizam mão de obra preponderantemente familiar, com eventuais contratações de serviços de terceiros; tenham no mínimo 80% de sua renda originária da atividade agropecuária ou extrativa vegetal; residam na propriedade ou em aglomerado urbano próximo; e que não detenham sob qualquer título área superior a 15 módulos fiscais. Apesar da área ser bem superior ao permitido no Pronaf (4 módulos), muitos agricultores familiares podem se enquadrar neste perfil (embora com menor área), representando um grupo mais capitalizado de agricultores.

O custo dos recursos do FAT é a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que variou entre 9,5% e 11% aa em 2002. Como os financiamentos rurais têm sido realizados com taxas fixas inferiores a TJLP, o TN precisa equalizar a diferença entre o custo de captação e o valor cobrado nos financiamentos, além dos custos bancários (*spread* + taxas bancárias).

Pela legislação em vigor, os recursos do FAT somente podem ser utilizados por meio de uma operação inicial entre o FAT e os bancos públicos federais. No crédito de custeio esta operação ocorre diretamente entre o FAT e o BB, BN e BASA, os quais por opção podem repassá-los a outras instituições financeiras. Para os créditos de investimento o BNDES tem atuado como banco de “segundo piso”, repassando os recursos para outras instituições financeiras (bancos e cooperativas) públicas e privadas. A partir de maio de 2002, as operações de investimento também passaram a ocorrer diretamente com o BB.

2.4.6 Recursos BNDES/Finame

Os recursos do BNDES/Finame aplicados no financiamento agropecuário têm como fonte primária o FAT, através de recursos da carteira administrada diretamente por este banco, não dependendo de repasses específicas do FAT. Desde 1997, quando o BNDES começou a realizar repasses para financiamentos agropecuários com recursos equalizados, ele se transformou na principal fonte de recursos para o investimento agropecuário no Brasil. Em 2001 esta fonte representou 6% (R\$ 1,08 bilhão) do total aplicado pelo SNCR. O BNDES não realiza operações diretas com estes recursos, atuando como banco de “segundo piso”.

Com o estabelecimento de juros fixos para grande parte dos financiamentos de investimento agropecuário a partir de 1999, estes recursos passaram a ser equalizados pelo TN, representando um custo significativo nos últimos 2 anos. O custo desta fonte é a TJLP, acrescido das taxas bancárias. O TN equaliza a diferença entre o custo da fonte e a taxa cobrada dos agricultores, além de pagar um *spread* aos bancos.

As taxas de juros praticadas na safra 2002/03 foram de 8,75% aa para os 17 programas de crédito rural com estes recursos coordenados pelo MAPA junto ao BNDES, à exceção de parte do Moderfrota, onde os agricultores que obtém renda superior a R\$ 250 mil anuais pagam 10,75% aa. Os limites de financiamento variam de acordo com cada programa (de R\$ 40 mil para a Caprinocultura até R\$ 300 mil para o Prodazem - Programa de Armazém na Propriedade), ocorrendo o mesmo para os prazos, que podem chegar a 12 anos com até 3 anos de carência (MAPA, 2002).

Além destas linhas, o BNDES também opera com o Finame Agrícola Especial, financiando a aquisição, manutenção ou recuperação de máquinas, tratores, colheitadeiras, equipamentos e implementos agrícolas; suinocultura; beneficiamento de algodão; beneficiamento ou industrialização de frutas e de produtos apícolas; unidades de beneficiamento de sementes; beneficiamento e conservação de pescados oriundos da aqüicultura; e implantação ou modernização de frigoríficos com atuação em âmbito municipal ou estadual. Os beneficiários são os agricultores e empresas do setor de armazenagem (aquisição de equipamentos para armazéns). Esta linha de financiamento opera com juros de 11,95% ao ano e com prazos até 5 anos.

2.4.7 Recursos Livres

Os recursos livres do SNCR têm seus encargos pactuados livremente entre os bancos e os agricultores ou agroindústrias. Os financiamentos agropecuários com esta fonte começaram ser registrados no Recor em 1989, tendo maior aplicação em 1990 e 1995, representando respectivamente 19,9% e 16,63% dos recursos aplicados. Em 2001 esta fonte foi responsável por 4,0% (R\$ 722,4 milhões) do valor aplicado através de 83.265 contratos de crédito de custeio, investimento e comercialização.

2.4.8 Recursos próprios equalizados dos Bancos Cooperativos - RPE

Os bancos cooperativos foram autorizados em 1999, através da Lei nº. 9.848, a receberem equalização de encargos financeiros em operações destinadas ao crédito rural realizadas com recursos próprios. Estes recursos são provenientes da parcela adicional dos recursos obrigatórios dos bancos cooperativos aplicados no crédito rural, e dos recursos captados de seus clientes e associados na forma de depósitos a prazo. Independente dos custos de captação, o TN paga a título de equalização de juros o equivalente a 80% da taxa Selic, acrescido de um *spread* de 1,85% aa, ambos com base no saldo médio devedor dos empréstimos realizados.

Os financiamentos com recursos próprios equalizados (RPE) pelo TN somente podem ser aplicados no Pronaf Custeio e no Proger Rural. Apesar dos recursos para o Proger Rural dos bancos cooperativos não serem provenientes do FAT (o qual nomeou o programa), eles devem seguir as mesmas normas adotadas pelo BB e BN para o Proger definidos pelo CMN.

2.4.9 Outras fontes de crédito do SNCR

Os recursos dos governos estaduais utilizados no crédito rural têm sido insignificantes desde o início de sua utilização em 1996, representando menos de 0,3% do total aplicado. Os

recursos do Fundo Extra-Mercado foram utilizados apenas em três anos, representando uma soma expressiva somente nos dois primeiros, com 13,9% do valor aplicado pelo SNCR em 1996 e 6,7% em 1997. O Fundo de *Commodities* criado em 1997 tem sido responsável por menos de 0,1% dos valores aplicados desde a sua constituição. A utilização de recursos externos através da Resolução 63 do Bacen, conhecida como “63 Caipira” tem sido baixa, representado 2,9% dos recursos aplicados em 1998, caindo para menos de 0,2% em 2001.

O Funcafé (Fundo de Defesa da Economia Cafeeira) foi criado no final de 1986, através de Decreto Lei, reinstituindo a contribuição sobre o café exportado com vista ao financiamento, modernização e aumento da produtividade da cafeicultura. Este Fundo representou pouco mais de 5% do total aplicado em 1998, caindo para 1,1% em 2001. Em função da crise nos preços do café em 2001, boa parte dos recursos do Fundo foram “engessados” devido a renegociação e ampliação dos prazos de pagamento das dívidas, reduzindo a disponibilidade de recursos para novos financiamentos.

A soma das outras fontes de recursos pertencentes ao SNCR e não especificadas pelo Bacen no Anuário do Crédito Rural tiveram alguma importância somente nos anos 1996, 1986, 1991 e 1987, quando representaram 11,4%, 10,6%, 7,6 e 5,8% dos recursos aplicados, respectivamente, conforme demonstrado nas tabelas 1 e 2. Nos demais anos representaram menos de 5,5%, e em 2001 foram responsáveis por menos de 0,1% do aplicado. Na tabela 3 outras fontes de recursos são agrupadas com as fontes que tiveram pouca expressão em 2000 e 2001, como os Fundos de *Commodities*, os Recursos Externos e dos Governos Estaduais, que juntos somaram cerca de 0,4% dos recursos aplicados em 2001.

Além das fontes apresentadas, existem outros mecanismos de financiamentos rurais que também são considerados livres, mas não são controlados pelo SNCR. Estes recursos fazem parte das novas fontes de crédito estimuladas pelo governo federal desde o final da década de 80 para ampliar o financiamento rural pelo setor privado, manter o risco com o produtor e reduzir o impacto sobre os gastos públicos. Entre estas formas de financiamentos que ocorrem diretamente entre agricultores e empresas, podendo ou não ter a intermediação de uma instituição financeira, estão a Cédula do Produtor Rural (CPR), o sistema de soja verde, os títulos privados e a troca de insumos por produtos (Favaret Filho, 2002: 40). Como estes financiamentos não são registrados, é difícil o seu dimensionamento. Belik & Paulillo (2001) estimam em mais de R\$ 4 bilhões

anuais as operações movimentadas pelas “CPR de gaveta”, aí incluídas desde as notas promissórias rurais até os contratos de “soja verde”.

Embora os mecanismos privados de financiamento venham responder a uma demanda e a crise do SNCR, eles têm tido problemas para sua ampliação devido as altas taxas de juros implícitas e a insegurança quanto ao cumprimento dos contratos por causa da falta de legalização e de instituições fortes na sua regulamentação (Gasques & Villa Verde, 1995). A legislação que regulamentou a CPR (Lei nº 8.929) é omissa em relação à cobrança de custos para seu registro dando margem para cobranças abusivas, elevando os custos dos empréstimos (Gasques & Conceição, 2001: 149). Ou seja, na prática a saída do governo no fornecimento do crédito rural não tem sido compensada por estes novos mecanismos (Gasques, 2001a).

A grande maioria destas novas fontes de financiamento rural pertencentes ou não ao SNCR (CPR, Soja Verde, Título Privados, Fundos de Commodities, Recursos Externos Recursos Livres, Recursos obrigatórios, poupança rural e BNDES/Finame) está voltada aos segmentos mais capitalizados da agricultura, pois exige grande escala de produção, valor alto das operações e disponibilidade de garantias reais. Os agricultores familiares estão praticamente excluídos da maioria destas novas fontes.

Os segmentos privados estão ocupando cada vez mais espaço no financiamento rural, principalmente os fornecedores de insumos e *trading*. O avanço destes financiamentos não significa que os recursos com taxas de juros subsidiadas estejam direcionados apenas para a agricultura de baixa renda, através de programas especiais, como o Pronaf e o Proger, como cita Belik & Paulillo (2001: 14). Apesar dos recursos orçamentários para crédito rural serem destinados exclusivamente ao Pronaf (A, B e A/C), os recursos do OGU tem sido utilizado para equalizar taxas de juros e pagamento de *spread* bancário de financiamentos destinados ao conjunto dos agricultores, independente de seu porte econômico (tabela 19).

2.5 Os agentes financeiros do crédito rural e os custos para o Tesouro Nacional

Os bancos públicos federais têm sido os principais agentes do crédito rural, com destaque para o BB, que até 1999 era responsável por mais de 60% do total aplicado. A exclusividade na aplicação de algumas fontes de financiamento destinadas ao crédito rural (Recursos do Tesouro, Fundos Constitucionais, FAT e poupança rural) pelos bancos públicos federais e a clara disposição do governo federal para que estes bancos assumissem o papel de financiadores do meio rural foram os principais determinantes desta participação.

Apesar dos bancos públicos federais ainda manterem uma participação significativa no crédito rural, nos últimos anos esta participação tem reduzido, representando cerca de 50% do total aplicado nos anos de 2000 e 2001, conforme mostra os dados da tabela 4.

Tabela 4. Brasil: Distribuição percentual do crédito rural do SNCR por tipo de instituição

TIPO DE INSTITUIÇÃO	ANO								
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001
Bancos Oficiais Federais	64,8	63,5	71,8	68,3	65,1	73,2	61,9	50,1	50,5
Bancos Oficiais Estaduais	-	10,5	6,8	6,9	9,2	6,0	2,3	2,3	2,3
Bancos Privados	34,2	24,5	20,1	22,8	21,2	17,0	31,0	42,5	41,9
Caixas Econômicas	0,4	0,6	0,7	0,9	0,6	-	-	-	-
Cooper. de Crédito Rural	0,7	0,9	0,6	1,0	4,0	3,8	4,9	5,2	5,2
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Bacen - apud GASQUES & CONCEIÇÃO (2001: 104) até 1995

Bacen - Anuário Estatístico do Crédito Rural de 1999, 2000 e 2001

(*) Custeio + Investimento + Comercialização

A participação dos bancos privados através dos recursos obrigatórios e dos repasses do BNDES para investimento foram os que mais cresceram nos últimos anos, subindo de 17% em 1995 para 41,9% em 2001. A participação das cooperativas de crédito também aumentou, passando de 1% em 1985 para 3,8% em 1995 e 5,2% em 2001. A participação das cooperativas pode ser maior do que a apresentada pelo Bacen porque muitas atuam como prestadoras de serviços para BB e suas operações são registradas no Recor por este banco.

A política de crédito rural dos bancos sofreu profundas alterações quando o Bacen começou a exigir o ajuste dos bancos e das carteiras de crédito às normas e princípios de regulação prudencial impostos pelo Acordo de Basileia. Apesar do Acordo ter sido assinado em 1988, somente em 1992 começou a ser cobrado dos países membros como contrapartida de ajuda externa. O Brasil começou a seguir estas normas em 1994, com a Resolução nº 2.099 do CMN, seguida pelas Resoluções nºs 2.267/96, 2.554/98, 2.682/99 e a 2.697/00 (Oliveira, 2003). Estas medidas visam reduzir e controlar riscos da atividade bancária, traduzindo-se em definição de limites mínimos de capital para a constituição dos bancos; criação da Central de Riscos de Crédito; elevação do limite do capital mínimo de 8% para 11% dos Ativos Ponderados pelo Risco (APR); redução do limite máximo para empréstimos de 12,5 para 9 vezes o Patrimônio Líquido (PL); regulamentação dos sistemas de controles internos; e a obrigatoriedade de adoção de sistemas de classificação de riscos dos clientes.

A regra de ponderação dos ativos e o sistema de classificação de clientes afetam diretamente a propensão de emprestar ao setor agrícola, porque enquanto os títulos federais têm

ponderação 1 (um) no cálculo do índice de alavancagem, os financiamentos ao setor privado têm ponderação 2 (dois). Além disso, devido a alta inadimplência dos últimos anos, grande parte dos empréstimos rurais tendem a ser classificados na faixa de risco “D”, requerendo assim maior provisão em função do maior risco, resultando em uma menor oferta de crédito e maior taxa de juros. Portanto, enquanto a taxa de juros básica da economia permanecer alta, os bancos serão incentivados a aplicar em títulos governamentais e não no crédito (Favaret Filho, 2002: 42).

A adoção das Regras de Basiléia e as orientações do governo a partir de 1995, para que os bancos públicos tornassem empresas rentáveis, fez com que eles perdessem sua função de fomento. Suas estratégias deixaram de priorizar a construção da nação e o desenvolvimento econômico e social do país, restringindo-se a realização de negócios seguros e lucrativos (Oliveira, 2003: 154). O Banco do Brasil é um exemplo típico deste processo, cuja estratégia está voltada completamente para o mercado com o objetivo de obter lucratividade e competitividade, deixando de lado o seu papel de agente financeiro do desenvolvimento, como demonstra o quadro a seguir com as mudanças em sua missão na última década.

De um banco com a missão de *promover o desenvolvimento* do país, o BB passou a *apoiar o desenvolvimento* a partir de 1992, *contribuir com o desenvolvimento* em 1995, e ser *útil a sociedade* em 2000, missão que poderia ser de qualquer banco privado no país.

Quadro 1. As “missões” do Banco do Brasil – 1989 a 2002

1989 a 1991
“Promover, como empresa de capital constituída pela União e como agente financeiro do Tesouro Nacional o desenvolvimento econômico-social equilibrado do País, atuando como moderador do mercado financeiro nacional e apoiando o intercambio comercial do Brasil com o exterior, presumidas a remuneração adequada para os seus acionistas, a satisfação da clientela e a realização profissional de seus funcionários”.
1991 a 1992
“Promover o desenvolvimento econômico e social do País, resguardando o equilíbrio do meio ambiente, atuar como moderador do mercado financeiro nacional e apoiar o intercâmbio comercial com o exterior”.
1992 a 1995
“Apoiar o desenvolvimento econômico e social do País”.
1995 a 1999
“Ser o melhor banco do Brasil, assegurar a satisfação dos clientes, atender às expectativas dos acionistas e contribuir para o desenvolvimento do País”.
2000 a 2002
“Ser a solução em serviços de intermediação financeira, atender às expectativas de clientes e acionistas, fortalecer o compromisso entre funcionários e a Empresa e ser útil a sociedade”.

Fonte: Relatórios Anuais do Banco do Brasil apud Oliveira (2003).

Os agentes financeiros operadores do SNCR são os bancos públicos federais (Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, BNDES), os bancos públicos estaduais, os bancos privados (de montadoras e comerciais), os bancos cooperativos (Bansicredi e Bancoob) e as cooperativas de crédito rural não filiadas aos bancos cooperativos.

Apesar de todas estas instituições, o SNCR carece de capilaridade e diversidade, especialmente de instituições financeiras não bancárias. O crédito rural ainda está demasiadamente concentrado no sistema bancário, o qual tem passado por um profundo processo de privatizações, aquisições e fusões. Essas transformações no sistema bancário têm reduzido o número de agências nas pequenas cidades e concentrando sua atuação nos municípios de médio e grande porte. A falta de diversidade entre os agentes financeiros exclui ou dificulta o acesso aos serviços financeiros pela população residente nos pequenos municípios, principalmente os agricultores familiares mais descapitalizados. Esta realidade tende a ficar ainda mais crítica com a redução da participação dos bancos públicos federais no crédito rural.

A pequena participação das cooperativas de crédito no sistema financeiro é resultado da falta de políticas de incentivo, pois elas nunca foram consideradas prioritárias para o desenvolvimento do SFN, ou mesmo para o SNCR. Para Souza (1996) o Estado não desenvolveu qualquer esforço para ajustar as cooperativas ao SNCR quando ele foi instituído em 1965. Para Búrigo (1999), durante a consolidação do SNCR o governo criou legislações que prejudicavam o funcionamento e a expansão do cooperativismo de crédito demonstrando uma contradição em suas ações. Por um lado, o Estado procurava impulsionar o setor agropecuário aportando recursos para organizar um novo arcabouço institucional para o crédito rural, por outro, limitava a atuação das cooperativas que poderiam ser fundamentais para a ampliação do acesso ao crédito rural e para o fornecimento de serviços financeiros nas pequenas localidades. As estratégias governamentais caracterizavam-se pelo fortalecimento de intervenções exógenas e tinham pouca preocupação com a consolidação de instituições financeiras locais, e uma atuação muito focada nos bancos públicos federais.

2.5.1 Banco do Brasil

Apesar da redução de sua participação nos últimos anos, o BB ainda é o principal agente de crédito rural no país. As suas fontes são formadas por recursos públicos e controlados, composta pelo OGU (Pronaf), FAT (Proger Rural e Pronaf), FCO, poupança rural e recursos obrigatórios, além dos captados junto ao BNDES e de recursos livres.

Nos créditos com recursos obrigatórios, os custos operacionais e o lucro são retirados da diferença dos custos de captação dos depósitos a vista (custos administrativos) e os juros cobrados dos agricultores, embora os bancos normalmente associem os empréstimos a venda de outros produtos, como seguros, títulos de capitalização e cartões (Fecamp, 2002).

Os recursos obtidos pelo BB do BNDES somaram R\$ 1,37 bilhão em 2001 e R\$ 1,6 bilhão em 2002, incluídos todos os financiamentos (agropecuários, industriais e comerciais). Os recursos orçamentários (OGU) utilizados no crédito rural operados pelo BB são destinados exclusivamente ao financiamento dos agricultores beneficiários da reforma agrária e crédito fundiário (Pronaf A). As outras fontes de recursos utilizadas pelo BB no crédito rural são:

a) Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO

O Banco do Brasil recebeu em 2000 pela administração do FCO R\$ 76,6 milhões, além de um *spread* pelas operações realizadas com recursos do Fundo. Em 2001 foram efetivadas 21.901 operações de crédito, envolvendo R\$ 992,5 milhões (valores de março de 2002), uma elevação significativa em relação aos R\$ 296 milhões aplicados no ano anterior. As operações rurais foram responsáveis por 97,5% dos contratos e 75,5% do valor liberado em 2000 e 95,5% dos contratos e 69,7% do valor financiado em 2001, apontando para um aumento da participação de setores não rurais no FCO. Os financiamentos para o Pronaf (grupos A, C e D) apesar de representarem 63,5% dos contratos efetivados em 2001, foram responsáveis por apenas 5,2% do valor financiado¹⁵. Em relação ao porte dos beneficiários, em 2001 os médios e grandes tomadores representaram 22,7% das operações e ficaram com 75,3% do valor total financiado (tabela 5).

Tabela 5. FCO: Número de operações e valores contratados por porte do tomador - 2000/01

ANO	2000				2001				
	POORTE	N. de Operações	%	Valor (*) (R\$ mil)	%	N. de Operações	%	Valor (*) (R\$ mil)	%
	Cooperativa	3	0,0	8.998	3,0	12	0,1	43.901	4,4
	Mini / Micro	9.423	72,7	67.190	22,7	14.724	67,2	83.282	8,4
	Pequeno	1.264	9,8	43.476	14,7	2.185	10,0	117.991	11,9
	Médio	1.530	11,8	78.493	26,5	3.940	18,0	354.892	35,8
	Grande	743	5,7	98.434	33,2	1.040	4,7	392.433	39,5
	Total	12.963	100,0	296.591	100,0	21.901	100,0	992.499	100,0

Fonte: Relatórios do Banco do Brasil

Elaboração: MIN - Sistema de Informações Gerenciais - Fundos Constitucionais – 08/2002

(*) Valores atualizados pela BTN e pela TR, a preço de março de 2002

¹⁵ O anexo 02 traz o número de operações e os valores financiados pelo FCO por programa em 2000 e 2001.

Em março de 2002 o patrimônio líquido do FCO era de R\$ 3,127 bilhões e o saldo das aplicações era de R\$ 2,75 bilhões, dos quais R\$ 2,2 bilhões eram operações rurais. A taxa de inadimplência tem reduzido nos últimos anos, depois de uma grande alta ocorrida entre os anos de 1997 a 1999. Em 1995 era de 2,1%, em 1998 foi de 19,4% e em 1999 chegou a 24,5%. Depois, em função da Securitização das dívidas rurais (o FCO tinha R\$ 304,7 milhões securitizados em 03/2002), a taxa de inadimplência caiu significativamente, mantendo-se estável ao redor de 1,4% desde 2000 (MIN, 2002).

b) Poupança Rural

Uma parte dos recursos da poupança rural são equalizados pelo TN e aplicados a juros fixos de 8,75%, destinados principalmente para crédito de custeio e de comercialização. Os recursos restantes podem ser aplicados no crédito rural a juros livres. São os agricultores mais estruturados e de maior porte que se beneficiam destes recursos, demonstrado pelo elevado valor médio dos contratos, que chegou a praticamente R\$ 42 mil em 2001 (tabela 6).

Tabela 6. Poupança Rural: Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas - 2001

Grupos de Valores dos Contratos	Valor (R\$ mil)	%	Número Contratos	%	Valor médio (R\$)
De R\$ 0,0 até R\$ 40.000,00	546.858	29,5	30.470	69,1	17.947
De R\$ 40.000,01 até R\$ 150.000,00	880.969	47,6	11.957	27,1	73.678
De R\$ 150.000,01 até R\$ 300.000,00	298.866	16,1	1.465	3,3	204.004
Mais de R\$ 300.000,00	125.202	6,8	233	0,5	537.350
TOTAL	1.851.896	100	44.125	100	41.969

Fonte: Bacen - Anuário Estatístico do Crédito Rural de 2001

Nas safras 2000/01 e 2001/02 foram equalizados R\$ 1,8 bilhão em cada uma. Na safra 2002/03 o volume equalizado cresceu para R\$ 2,2 bilhões. Além da equalização dos juros, que cobre a diferença entre o custo da poupança rural (RDP) e a taxa cobrada dos agricultores, o TN pagava um *spread* ao BB de 8,48% ao ano e R\$ 19,6 mensais por contrato como Taxa de Serviço, conforme fórmula¹⁶ apresentada a seguir.

¹⁶ A maioria das fórmulas contidas nas portarias de equalização emitidas pelo MF são confusas, dando margem à mais de uma interpretação. Faltam parênteses e, dependendo de onde são colocados, podem produzir diferentes resultados. Nas estimativas os parênteses foram utilizados de forma a resultar no menor custo para o TN.

$$EQL > SMDA \times \{ [1 + (RDP/100)] \times 1,0848^{n/360} - 1,0875^{n/360} \} + (R\$ 19,60 \times NC)$$

Onde:

EQL = equalização devida referente ao período de equalização;

SMDA = Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização;

n = número de dias corridos do período de cálculo;

RDP = taxa de rendimento ponderado da Caderneta de Poupança Rural (rendimentos básicos mais adicionais) do período de equalização, na forma percentual;

NC = número de contratos "em ser" no último dia do período de equalização, acrescido do número de contratos liquidados no período de equalização.

Para um financiamento de custeio de R\$ 42 mil com recursos da Poupança por 9 meses (prazo médio destes financiamentos), o TN gasta R\$ 2,88 mil ou 6,85% do valor financiado¹⁷. Deste total, R\$ 2,77 mil são referentes ao pagamento do BB e R\$ 110,00 para equalizar a taxa de juros¹⁸. Para equalizar os recursos disponibilizados para a Safra 2002/03, considerando um saldo médio de R\$ 1,851 bilhão e um período médio de 9 meses para todos os contratos, o valor gasto pelo TN é estimado em R\$ 126,87 milhões, dos quais cerca de R\$ 121,99 milhões são para pagamentos de *spread* e taxas de serviços ao BB.

c) FAT / Proger Rural

Os recursos para este programa são equalizados pelo TN e utilizados para custeio, comercialização e investimento, a taxas de 8,75% aa. O público é formado por agricultores familiares capitalizados que não se enquadram nos critérios do Pronaf em função da área ou da renda bruta obtida, e por médios produtores. Alguns agricultores familiares, mesmo se enquadrando nas regras do Pronaf, optam por esta linha de financiamento pagando uma taxa de juros mais alta para ter acesso a um limite maior em seus empréstimos. Na safra 2002/03, os limites financiáveis eram de R\$ 42 mil por modalidade de crédito (custeio, comercialização e investimento), e o somatório dos empréstimos por beneficiário não podia ultrapassar R\$ 60 mil. Nos contratos de investimento coletivo, o limite subia para R\$ 210 mil, respeitado o teto por beneficiário.

I) Proger Rural – Custeio e Comercialização

A partir da safra 2002/03 o Proger custeio pode ser operado como crédito rotativo até o limite de R\$ 15 mil por contrato. Este crédito funciona como um cheque especial com limite

¹⁷ Os custos do TN para os créditos de custeio foram calculados mês a mês e depois somados pelo período adotado para os contratos, porque os bancos recebem mensalmente do TN e os valores são atualizados até a data do efetivo pagamento. Esta metodologia faz com que o *spread* fique menor do que o valor obtido caso o pagamento fosse único no final do período.

¹⁸ As estimativas para os RPR foram realizadas considerando a taxa média de 2002 que foi de 9,13%.

definido pelo valor do contrato. Os agricultores pagam juros sobre o saldo devedor diário da conta e pelo período em que estiver utilizando os recursos. Os contratos podem ter até dois anos e renovados por mais dois. O crédito rotativo é vantajoso para o agricultor porque garante acesso a um cheque especial com taxas de juros fixas de 8,75% aa, além de não serem exigidos comprovantes dos gastos e contar com renovação automática do crédito. Para o BB, além de reduzir custos operacionais (o crédito funciona como uma conta corrente com acesso nos terminais eletrônicos), os recursos não gastos ficam no banco. Apesar desta facilidade, os custos cobrados do TN pelo BB por estas operações são os mesmos dos contratos convencionais, podendo elevar-se ainda mais devido o aumento dos prazos de financiamentos, o que demanda equalização de juros e pagamento de *spread* por um maior período.

Nas operações do Proger Rural para custeio e comercialização da safra 2002/03, o BB recebeu do TN a equalização dos juros¹⁹ (diferença entre a TJLP e a taxa cobrada dos agricultores) e um *spread* de 8,48%, mais R\$ 11,03 mensais por contrato como taxa de serviço bancária, conforme fórmula apresentada a seguir:

$$EQ = SMDA \times \{ [1 + (TJLP/100)]^{n/360} \times 1,0848^{n/360} - 1,0875^{n/360} \} + (R\$ 11,03 \times NC)$$

O BB deverá adotar o Proger Rotativo para a maioria de seus contratos de custeio. Para um financiamento destinado ao custeio de R\$ 12 mil (valor médio) por um período de 10 meses (prazo médio dos contratos considerado nas estimativas) os custos para o TN deverá de R\$ 1,04 mil ou 8,65% do valor financiado, dos quais o BB ficará com R\$ 933,46. Para o total de R\$ 500 milhões equalizados na Safra 2002/03, considerando um saldo médio diário²⁰ de R\$ 450 milhões por um período de 10 meses e 37.500 contratos, o custo para a União será de R\$ 38,91 milhões, dos quais o BB ficará com R\$ 35 milhões.

II) Proger Rural - Investimento

Nas operações de Proger Investimento os recursos do FAT são repassados diretamente para o BB. Na safra 2002/03, o BB recebia do TN a equalização dos juros e um *spread* de 8,48% aa, além de R\$ 6,05 mensais por contrato (taxa de serviço), conforme fórmula apresentada a seguir:

¹⁹ As estimativas para a TJLP foram realizadas considerando a taxa média de 2002 que foi de 9,88% aa.

²⁰ O Saldo médio diário das aplicações (SMDA) e o número de contratos (NC) ativos variam mês a mês durante os 12 meses definidos pelas Portarias de Equalização. Para realizar a estimativa de custos o SMDA e o NC foram considerados constantes, o prazo total de equalização foi reduzido para apenas 10 meses e o SMDA foi considerado inferior ao máximo permitido pela Portaria de Equalização.

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + ((TJLP_{mg} + 8,48)/100)]^{n/365} - 1,0875^{n/365} \} + (R\$ 6,05 \times \sum_{i=1}^6 NC)$$

Onde:

TJLP_{mg} = Média Geométrica das TJLP's do período de equalização;

ΣNC = Somatório do número de contratos mês a mês do período que serão equalizados os recursos (6 meses x NC), considerando para cada mês os contratos "em ser" no último dia do mês, acrescido do número de contratos liquidados no mês.

Considerando que se trata de um crédito de investimento, o custo cobrado pelo BB é muito alto, especialmente porque o banco não corre risco de descasamento das taxas de juros (captação e financiamento) ao longo do período de vigência do contrato, garantia dada pelo TN através das portarias de equalizações emitidas pelo Ministério da Fazenda.

Para um financiamento de investimento de R\$ 25 mil (o limite máximo é de R\$ 42 mil) por um período de 6 anos (podem ser até 8 anos), com 2 de carência (pode ser até 3 anos) e pagamento em 5 parcelas anuais a partir do 2º ano, a estimativa de custos para o TN será de R\$ 2,42 mil ou 9,7% do valor contratado no primeiro ano. Para todo o período de vigência do contrato, o custo para o TN (sem considerar a inflação), será de R\$ 11,4 mil ou 45,7% do valor financiado, dos quais R\$ 10,05 mil ou 40,2% do valor financiado vai para o BB.

Para um financiamento de 8 anos de prazo (3 de carência), com 6 pagamentos anuais a partir do 3º ano, o custo para o TN ao longo do contrato será de R\$ 16,78 mil ou 67,1% do valor financiado, dos quais o BB fica com R\$ 14,76 mil.

Para os R\$ 100 milhões equalizados na Safra 2002/03, considerando que todos os recursos sejam aplicados em 4.000 contratos de R\$ 25 mil cada um, com 6 anos de prazo e 2 de carência, o custo para a União no primeiro ano deve ser de R\$ 9,7 milhões. Para todo o período de vigência dos contratos, a estimativa de custo para o TN será de R\$ 45,68 milhões ou 45,68% do valor financiado. Este custo pode elevar-se caso a TJLP aumente durante o período de vigência do contrato, a exemplo do primeiro semestre de 2003, quando a TJLP chegou a 12% aa, acima da média de 2002 (9,88%). Da mesma forma, quanto maiores forem os prazos dos financiamentos e o período de carência, mais elevado será o custo para o TN.

2.5.2 Banco do Nordeste - BN

As fontes de financiamento rural do BN são formadas por recursos públicos, controlados e livres. A sua carteira é composta por recursos do Orçamento Geral da União (Pronaf), do FAT (Proger Rural e Pronaf), do FNE, da poupança rural, dos recursos obrigatórios e dos captados junto ao BNDES.

Os recursos obtidos pelo BN por meio de repasses do BNDES, destinados a todos os tipos de financiamentos (agropecuários, industriais e comerciais), somaram R\$ 238,17 milhões em 2001 e R\$ 116,09 milhões em 2002. Os financiamentos realizados com Recursos obrigatórios são formalizados geralmente em operações de custeio e comercialização a juros de 8,75% aa. O BN também começou a utilizar a poupança rural para empréstimos rurais, entretanto, estes recursos são emprestados a juros livres, não recebendo equalização pelo TN. Os recursos controlados utilizados pelo BN para o crédito rural, a exceção do Pronaf, são:

a) Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE

Pela administração do FNE em 2001 o BN recebeu R\$ 281,69 milhões, representando 2,9% do Patrimônio do Fundo e 20% dos repasses efetivados pela STN/MF neste ano. Em 2001, fruto da grande seca que atingiu a região, foram efetivadas apenas 16.583 operações de crédito envolvendo R\$ 308,7 milhões (valores de março de 2002), uma redução significativa em relação ao aplicado nos anos anteriores, quando a média era de R\$ 600 milhões em mais de 50 mil operações anuais. As operações rurais foram responsáveis por 98,2% dos contratos e apenas 48,5% do valor liberado neste ano²¹.

Em relação ao porte dos beneficiários do crédito, a tabela a seguir, preparada pelo MIN, agrega os micro, mini e pequenos tomadores, dificultando uma avaliação mais precisa. Mesmo assim, os dados permitem verificar a concentração dos recursos entre os grandes tomadores que em 2001 representaram 0,7% das operações e 49,8% do valor total financiado.

Tabela 7. FNE: Número de operações e valores contratados por porte do tomador: 2000-2001

ANO	2000				2001			
	Operações	%	Valor (*) (R\$ mil)	%	Operações	%	Valor (*) (R\$ mil)	%
Mini/Micro/Pequeno	47.047	98,8	369.839	62,7	16.284	98,2	134.157	43,5
Médio	414	0,9	45.908	7,8	190	1,1	20.818	6,7
Grande	160	0,3	173.879	29,5	109	0,7	153.732	49,8
Total	47.621	100	589.626	100	16.583	100	308.707	100

Fonte: Relatórios do Banco do Nordeste

Elaboração: MIN - Sistema de Informações Gerenciais - Fundos Constitucionais – 08/2002

(*) Valores atualizados pela BTN e pela TR, a preço de março de 2002

O patrimônio líquido do FNE em março de 2002 era de R\$ 10,49 bilhões e o saldo das aplicações de R\$ 9,04 bilhões. A taxa de inadimplência tem crescido nos últimos anos. De 1,52% em 1995 subiu para 4,31% em 1997, caiu novamente para 0,52% em 2000 e depois teve uma alta

²¹ O anexo 03 traz o número de operações e os valores financiados por programa pelo FNE em 2000 e 2001.

em 2001, subindo para 31,3%. O FNE tinha R\$ 257,2 milhões securitizados em 03/2002, valor pequeno considerando o tamanho de sua carteira de crédito (MIN, 2002).

b) FAT / Proger Rural

O BN opera o Proger Rural para custeio e comercialização nas mesmas condições estabelecidas para o Banco do Brasil. Na safra 2002/03 foram equalizados R\$ 100 milhões (mesmo valor das últimas duas safras), pelos quais o BN recebia do TN a equalização dos juros e um *spread* de 11,97% aa, conforme fórmula a seguir:

$$EQL > SMDA \times \{ [1 + (TJLP/100)]^{n/360} \times 1,197^{n/360} - 1,0875^{n/360} \}$$

Para um financiamento de custeio de R\$ 12 mil por um período de 9 meses, a estimativa é de que os custos para o TN seja de R\$ 1,12 mil ou 9,4% do valor contratado, dos quais o BN ficará com R\$ 1,03 mil. Para os R\$ 100 milhões equalizados na safra 2002/03, considerando um saldo médio diário de R\$ 90 milhões por um período de 9 meses, o custo para a União será de R\$ 8,43 milhões, dos quais o BN ficará com R\$ 7,73 milhões.

A remuneração do BN é ainda maior do que a recebida pelo BB, pois apesar de não receber a taxa de serviço mensal, o seu *spread* é mais elevado. Deve-se destacar que o *spread* do BN era de 3% até a safra 2001/02, passando para 11,97% aa na safra 2002/03. O aumento foi de quase 300% em um ano, o que deve indicar que o BN operava com prejuízo até a safra anterior, ou então, que o aumento tende a ser abusivo porque dificilmente os custos operacionais teriam subido neste patamar em tão curto espaço de tempo.

2.5.3 Banco da Amazônia - BASA

As fontes de financiamento rural do BASA são formadas por recursos do Fundo Constitucional do Norte, OGU, poupança rural, recursos obrigatórios e os captados junto ao BNDES. Os financiamentos com recursos obrigatórios são destinados para operações de custeio e comercialização a juros fixos de 8,75%, com muito poucas operações realizadas a juros de 4% aa. O BASA pode utilizar os recursos da poupança rural, mas estes não são equalizados, devendo ser emprestados a juros livres. Os recursos captados do BNDES para investimento (agropecuários, industriais e comerciais) somaram R\$ 27,69 milhões em 2001 e R\$ 31,36 milhões em 2002. O OGU é utilizado apenas para o Pronaf A.

a) Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO

Para administrar o FNO, o BASA recebeu em 2001 R\$ 96,46 milhões, representando 2,9% do Patrimônio do Fundo e 20% dos repasses da STN no ano. Em 2001 foram efetivadas apenas 10.006 operações de crédito rural e urbano, envolvendo R\$ 462,2 milhões (valores de março de 2002), uma forte redução em relação ao aplicado no ano anterior, quando foram emprestados R\$ 722 milhões em 31.298 operações. As operações rurais foram responsáveis por 97,1% dos contratos e 73,4% do valor liberado neste ano, com os contratos do Pronaf A, Prorural e Prodex representando juntos 69,1% das operações e 14% do valor financiado²².

Em relação ao porte dos beneficiários dos financiamentos, a tabela 8 permite verificar a concentração dos recursos entre os grandes tomadores. Em 2001, este grupo representou 2,8% das operações e ficou com 39,3% do valor total financiado. Já os mini e micro foram responsáveis por 80% das operações e ficaram com apenas 18,7% dos recursos.

Tabela 8. FNO: Número de operações e valores contratados por porte do tomador – 2000/01

ANO	2000				2001			
	Operações	%	Valor (*) (R\$ mil)	%	Operações	%	Valor (*) (R\$ mil)	%
Cooperativa	40	0,1	2.014	0,3	12	0,1	3.143	0,7
Mini/Micro	28.943	92,5	267.033	37,0	8.008	80,0	86.492	18,7
Pequeno	1.023	3,3	82.407	11,4	615	6,1	36.568	7,9
Médio	1.039	3,3	175.553	24,3	1.091	10,9	154.189	33,4
Grande	253	0,8	195.225	27,0	280	2,8	181.773	39,3
Total	31.298	100,0	722.232	100,0	10.006	100,0	462.165	100,0

Fonte: Relatórios do Banco da Amazônia

Elaboração: MIN - Sistema de Informações Gerenciais - Fundos Constitucionais – 08/2002

(*) Valores atualizados pela BTN e pela TR, a preço de março de 2002.

Em março de 2002, o patrimônio líquido do FNO era de R\$ 3,45 bilhões e o saldo das aplicações era de R\$ 3,3 bilhões. A taxa de inadimplência média era de 13,2% dos recursos aplicados, variando muito entre os programas - Procerá (21,4%), Pronaf – Prorural (5,9%), Agroindustrial (13,8%) e Industrial (22,4%). Neste mês o FNO tinha R\$ 378,5 milhões securitizados, o maior valor entre os três Fundos Constitucionais (MIN, 2002).

2.5.4 Bancos Cooperativos - Bansicredi e Bancoob

Os bancos cooperativos têm como fonte de recursos para o crédito rural os captados em forma de depósitos a vista (obrigatórios), os recursos próprios equalizados (RPE) pelo Tesouro

²² O anexo 04 traz o número de operações e valores aplicados pelo FNO por programa nos anos de 2000 e 2001.

Nacional, os recursos captados no BNDES, e os próprios recursos das cooperativas de crédito que operam com crédito rural a taxas de juros livres com seus associados.

a) Bansicredi

O Banco de Crédito Cooperativo S.A. (Bansicredi) pertence às cooperativas e centrais de crédito integrantes do Sicredi (Sistema de Crédito Cooperativo) e contava em dezembro de 2002 com cerca de 116 cooperativas de crédito (rurais e mútuas), 5 centrais de crédito e mais de 700 Postos de Atendimento Cooperativos (PAC's). Tem uma forte atuação rural, sendo a maioria absoluta de suas cooperativas de crédito rural. O número de sócios e clientes ultrapassa 480 mil e atua nos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, com forte concentração no primeiro (Bansicredi, 2003).

A participação do Bansicredi no Proger custeio vem crescendo nos últimos anos, recebendo equalização de R\$ 100 milhões na safra 2000/01, R\$ 120 milhões na safra 2001/02, e de R\$ 200 milhões na safra 2002/03. Em relação aos repasses do BNDES para investimento no setor agropecuário (incluindo Pronaf), foram aplicados R\$ 53,55 milhões em 2001 e R\$ 91,52 milhões em 2002 (BNDES, 2003).

b) Bancoob

O Banco de Crédito Cooperativo do Brasil S.A. (Bancoob) é formado pelas cooperativas e centrais do Sicoob (Sistema de Crédito Cooperativo do Brasil), é o maior sistema de crédito cooperativo do Brasil, contando no final de 2002 com cerca de 753 cooperativas singulares de crédito (mútuo e rural), 15 cooperativas centrais e 763 Postos de Atendimento Cooperativos (PAC's), atendendo cerca de 972 mil associados em 14 estados da federação (Bancoob, 2003a).

A participação do Bancoob no crédito rural é pequena, apesar de ter cerca de 200 cooperativas de crédito rural em sua base, concentradas principalmente nos estados de Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo. O volume equalizado foi o mesmo do Bansicredi nas safras 2000/01 e 2001/02, mas a sua aplicação efetiva foi muito menor. Nas safras 1999/00, 2000/01 e 2001/02 foram financiados para custeio através desta modalidade de crédito R\$ 8,93 milhões, R\$ 28,55 milhões e R\$ 36,87 milhões, respectivamente (Bancoob, 2003b). Na safra de 2002/03 a equalização foi de R\$ 120 milhões.

Considerando todas as linhas do BNDES destinadas ao investimento agropecuário, o Bancoob tem operacionalizado valores crescentes nos últimos anos. Em 2000 foram R\$ 21 milhões, em 2001 foram R\$ 28,6 milhões e, em 2002 mais R\$ 46,6 milhões (BNDES, 2003).

A equalização e a remuneração dos bancos cooperativos pelo TN para operarem com o Proger Rural é obtida pela fórmula:

$$EQL = SMDA \times [(1 + (0,8 \times TMS)) \times (1,0185)^{n/360} - (1,0875)^{n/360}]$$

Onde:

TMS = Taxa Média Selic do período de atualização, na forma unitária;

n = número de dias corridos do período de cálculo.

O Tesouro Nacional paga aos bancos cooperativos o equivalente a 80% da Taxa Selic como custo de captação dos RPE e 1,85% aa como *spread* para as operações do Proger. Na prática, a remuneração destes bancos deve ser analisada de forma global (considerando a equalização e o *spread*), pois na média os seus recursos tendem a custar menos que 80% da Taxa Selic e o seu *spread* deve ser maior que 1,85% aa. Os custos com a remuneração destes bancos podem ser maior ou menor do que para as operações do Proger realizadas pelo BB e BN, dependendo da relação entre a Taxa Selic e a TJLP.

Para um financiamento de custeio de R\$ 12 mil por um período de 9 meses, por exemplo, a estimativa de custos para o TN é de R\$ 697,48 ou 5,81% do valor contratado.

Para a safra 2002/03 o MF emitiu portarias equalizando R\$ 320 milhões para o Proger Rural com RPE dos bancos cooperativos, dos quais R\$ 120 milhões para o Bancoob e R\$ 200 milhões para o Bansicredi. O custo do TN para a equalização destes recursos, considerando um SMDA de 90% do valor equalizado (R\$ 288 milhões), um prazo médio de 9 meses para todos os contratos e a Taxa Selic média de 2002 (19,11%), será de R\$ 16,7 milhões ou 5,8% do valor financiado. Entretanto, considerando a Taxa Selic vigente em maio de 2003 (26,5%), o mesmo prazo e SMDA, o custo para o TN nas operações com estes bancos por um prazo de 9 meses será R\$ 1.141,9 ou 9,5% do valor financiado.

Em 2002, os custos para o TN com equalização das operações com RPE foi menor do que os gastos com o BB e BN utilizando recursos do FAT para o mesmo tipo de operação, demonstrando a necessidade e, principalmente, a viabilidade do estímulo à presença de outros agentes financeiros no crédito rural, especialmente as formas cooperativas.

2.5.5 BNDES

A participação ativa do BNDES no financiamento agropecuário é recente, mesmo assim, ele se transformou no principal agente fornecedor de crédito de investimento para a agricultura brasileira, tendo representado 62% do aplicado em 1999. Os desembolsos atingiram seu auge em 1994, depois reduziram e somente voltaram a se recuperar no final da década, através de recursos

do próprio BNDES (Finame) e de outras linhas, a maioria equalizados pelo Tesouro Nacional. Entre os repasses realizados pelo BNDES, o Pronaf teve maior importância nos anos 1997 e 1998, quando foi fundamental para manter o nível dos desembolsos, mas sua participação caiu em seguida (Grigorovski *et al.*, 2001).

Para Belik & Paulillo (2001: 10) os bancos dos fabricantes de máquinas se transformaram em uma importante fonte de crédito para os produtores rurais. Entretanto, esta realidade parece ter mudado na medida em que os financiamentos destinados ao investimento (especialmente o Moderfrotra) passaram a ser equalizados. Após 1999, estes bancos se transformaram em grandes repassadores de crédito público subsidiado, tendo inclusive o seu *spread* pago pelo TN. Ou seja, os recursos não são mais dos bancos e sim do BNDES, que atua como banco de “segundo piso” para as operações de crédito realizadas por estes bancos.

A tabela 09 mostra que os bancos das montadoras²³ passaram a ter um papel de destaque nos repasses para o setor agropecuário utilizando recursos do BNDES, partindo de uma participação nula em 1994 para quase 34% dos recursos aplicados em 2001. Somente o programa Moderfrota foi responsável pelo financiamento de mais de R\$ 1 bilhão através do BNDES na safra 2001/2002. Outro destaque é a redução da participação dos bancos públicos federais e estaduais, que caiu no período de 66,9% para 34,6% dos recursos repassados para o setor agropecuário pelo BNDES. A entrada dos bancos cooperativos também merece destaque, aparecendo em 2001 com 3,2% do valor aplicado.

Tabela 9. BNDES: Distribuição percentual dos repasses para o setor agropecuário por categoria de agente financeiro – 1994 e 2001

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	1994	2001
Bancos Federais	53,9%	29,7%
Bancos Estaduais	13,0%	4,9%
Bancos de Montadoras	-	33,9%
Bancos Comerciais	33,1%	28,3%
Bancos Cooperativos	-	3,2%

Fonte: BNDES (2002) Apud FAVARET FILHO, 2002: 45.

O BNDES utiliza como *funding* para os financiamentos agropecuários o FAT e os recursos próprios, que em última instância também provém do FAT. A maioria das linhas de financiamento agropecuário do BNDES tem juros fixos e encargos equalizados pelo TN. Uma das poucas exceções é o Finame Agrícola que tem seus encargos livremente pactuados.

²³ Bancos de propriedade ou vinculados às indústrias fabricantes de máquinas e implementos agrícolas.

Tabela 10. BNDES: Volume de recursos por programas de financiamento agropecuário com encargos equalizados pelo TN nas safras 2000/01 a 2002/03 – exceto Pronaf

PROGRAMA		Ano Agrícola		
		2000/01	2001/02	2002/03
I	Prosolo (solo)	300.000.000	300.000.000	200.000.000
II	Proleite (leite)	200.000.000	200.000.000	100.000.000
III	Propasto (pastagens)	400.000.000	400.000.000	360.000.000
IV	Procacau (cacau)			180.000.000
V	Prodecoop (cooperativas)			250.000.000
VI	Proirriga (irrigação)			200.000.000
VII	Proflora (floricultura)			60.000.000
VIII	Profruta (fruticultura)	100.000.000	100.000.000	100.000.000
IX	Sisvárzea (sistematização de várzeas)	50.000.000	50.000.000	10.000.000
X	Prodecap (caprinocultura)	70.000.000	70.000.000	40.000.000
XI	Procaju (caju)	50.000.000	50.000.000	30.000.000
XII	Prodamel (mel)	20.000.000	20.000.000	10.000.000
XIII	Aqüicultura	50.000.000	70.000.000	70.000.000
XIV	Prodevinho (vinho)	20.000.000	20.000.000	20.000.000
XV	Proarzem (armazenagem)		100.000.000	100.000.000
XVI	Prodeflor (florestal)		30.000.000	20.000.000
XVII	Moderfrota (máquinas)		900.000.000	1.000.000.000
TOTAL		1.260.000.000	2.310.000.000	2.750.000.000

Fonte: Ministério da Fazenda - Portarias 227/00, 201/01 e 233/02.

Os recursos do BNDES equalizados pelo TN destinados ao crédito de investimento (tabela 10) cresceram mais de 100% nas últimas duas safras, passando de R\$ 1,26 bilhão na safra 2000/01 para R\$ 2,75 bilhões na safra 2002/03. Até a safra 2000/01, o TN pagava um *spread* de 4% aa para todos os programas (1% aa para o BNDES e 3% aa para o agente financeiro). A partir da safra 2001/02 os programas foram divididos em grupos com diferente *spread*. Os programas I a VII mantiveram o *spread* de 4% aa com taxa de juros de 8,75% aa. O cálculo da equalização e da remuneração bancária é dado pela fórmula:

$$(\text{Programas I a VII}) = \text{EQL} > \text{SMDA} \times \left\{ \left[\frac{1 + (\text{TJLPmg} + 4)}{100} \right]^{n/365} - 1,0875^{n/365} \right\}$$

Os financiamentos destinados a estes programas apresentam limites por produtor que variam entre R\$ 50 mil a R\$ 250 mil, e prazos de até 8 anos com até 3 de carência. O Prodecoop tem o maior limite (até R\$ 20 milhões por cooperativa) e o maior prazo (até 12 anos para pagar com 3 de carência) que os demais.

A estimativa de custo para a equalização destes recursos²⁴ na safra 2002/03 (R\$ 1,35 bilhão) foi realizada com base em um SMDA de 90% do valor equalizado (R\$ 1,215 bilhão) em

²⁴ A STN realiza os pagamentos das equalizações ao BNDES duas vezes ao ano. Para isso, o BNDES/Finame deve informar a STN o valor das equalizações devidas e os Saldos Médios Diários das Aplicações (SMDA) relativos aos

financiamentos de 7 anos com 2 de carência. O valor de cada financiamento não interfere no cálculo, pois não existe remuneração pelo número de contratos. Para equalizar os financiamentos dos programas I a VII, a estimativa de custos será de R\$ 61,6 milhões ou 5,1% do valor financiado no primeiro ano. Para todo o período de vigência dos contratos os custos para o TN serão de R\$ 333,6 milhões ou 27,5% do valor financiado, dos quais R\$ 74,2 milhões serão destinados a equalização dos juros e R\$ 259,48 milhões ou 21,4% do valor financiado, para os agentes financeiros.

Para os programas VIII a XVI (Profruta, Sisvárzea, Prodecap, Procaju, Prodamel, Aquicultura, Prodevinho, Proarzem e Prodeflor), considerados menos atraentes para as instituições financeiras, o governo passou a remunerar os agentes financeiros em 6% aa (1% aa para o BNDES e 5% aa para as instituições financeiras finais). A taxa de juros também é de 8,75% aa para todos estes programas, equalizados pela seguinte fórmula:

$$\text{(Programas VIII a XVI)} = \text{EQL} > \text{SMDA} \times \left\{ \left[\frac{(1 + (\text{TJLPmg} + 6)/100)}{100} \right]^{n/365} - 1,0875^{n/365} \right\}$$

Os limites financiáveis por produtor variam de R\$ 40 mil para o Prodecap e Procaju até R\$ 300 mil para o Proarzem. Os prazos dos financiamentos variam de 5 a 12 anos (máximos) e de 2 até 8 anos de carência, dependendo do programa.

A estimativa dos custos de equalização para estes nove programas na safra 2002/03 (R\$ 400 milhões) considerou um SMDA de 90% do valor equalizado (R\$ 360 milhões) em financiamentos de 6 anos com 2 de carência. Os custos para o TN no primeiro ano serão de R\$ 25,3 milhões ou 7,0% do valor contratado. Para todo o período de vigência dos contratos, os custos para o TN serão de R\$ 118 milhões ou 32,8% do valor financiado.

Considerando os prazos máximos (8 anos com 3 de carência, com 6 pagamentos anuais a partir do 3º ano) e a TJLP em vigor no primeiro semestre de 2003, os custos para o TN durante a vigência dos contratos serão de R\$ 248,5 milhões ou 69% do valor financiado.

O programa Moderfrota, um dos mais demandados pelos agentes financeiros, especialmente pelos bancos das montadoras, tem uma remuneração de 3,95% aa. A taxa de juros para os agricultores é fixa, variando de acordo com o porte do tomador. Os agricultores que tem renda bruta anual inferior a R\$ 250 mil pagavam 8,75% aa e os que obtinham renda superior a

períodos de 1º de julho a 31 de dezembro e de 1º de janeiro a 30 de junho, de cada ano, acompanhados das correspondentes planilhas de cálculos. Os valores das equalizações devidas em 30 de junho e 31 de dezembro de cada ano são atualizados até a data do efetivo pagamento pelo TN (MF – Portaria 232/02).

este limite pagavam taxa de 10,75% aa. O prazo dos financiamentos era de até 6 anos para tratores e implementos e de até 8 anos para colheitadeiras.

<p>Renda Bruta Anual < R\$ 250 mil</p> <p>(Programa XVII) = EQL > SMDA x $\{[(1 + (\text{TJLPmg} + 3,95)/100)]^{n/365} - 1,0875^{n/365}\}$</p>
<p>Renda Bruta anual > ou = R\$ 250 mil</p> <p>(Programa XVII) = EQL > SMDA x $\{[(1 + (\text{TJLPmg} + 3,95)/100)]^{n/365} - 1,1075^{n/365}\}$</p>

Os custos de equalização do Moderfrota foram estimados considerando um SMDA de 100% do valor equalizado na safra 2002/03 (R\$ 1 bilhão). A taxa de juros considerada foi de 8,75% para 70% do valor equalizado e de 10,75% para os 30% restantes. Os prazos utilizados foram de seis anos com dois anos de carência para todos os financiamentos. As estimativas de custos para o TN no primeiro ano dos financiamentos realizados na safra 2002/03 são de R\$ 44,4 milhões, sendo R\$ 35,2 milhões para os R\$ 700 milhões emprestados a taxa de 8,75% aa e de R\$ 9,2 milhões para os R\$ 300 milhões contratados a 10,75% de juros aa. Para todo o período de vigência dos contratos, os custos para o TN de R\$ 1 bilhão emprestados serão de R\$ 242,2 milhões ou 24,2% do valor financiado.

Deve-se considerar que as portarias de equalização não são estáticas, podendo ser revistas dependendo das disponibilidades de recursos e das aplicações em cada modalidade de crédito. Em janeiro de 2002, por exemplo, o MF editou uma nova portaria para o BNDES com validade até 30/06/02, ampliando de R\$ 1 bilhão para R\$ 1,57 bilhão os recursos equalizados para o Moderfrota, mantendo o volume para os demais programas. Ainda em maio de 2002, foi editado outra Portaria (n.º 117/02), com validade até 30/06/2002, reduzindo em R\$ 350 milhões o volume equalizado para diversos programas de investimento e ampliando o valor equalizado para o Moderfrota. Em novembro de 2002 (Plano de Safra 2002/03), a Portaria n.º 393/02 reduziu o total equalizado para o Moderfrota até 20/12/02 (de R\$ 1 bilhão para R\$ 790 milhões), retornando ao valor anterior a partir desta data.

2.5.6 Bancos Privados

A participação percentual dos bancos privados no crédito rural tem ampliado nos últimos anos. Entretanto, este aumento é muito mais em função da redução da participação dos bancos públicos, privatização de bancos estaduais com carteiras agrícolas fortes e aumento dos depósitos a vista (ampliação dos recursos de exigibilidade) do que do real interesse destes bancos em operar

com a produção agropecuária. Mesmo quando operam com o crédito rural concentram os recursos em contratos de valor elevado.

Parte da resistência dos bancos privados pode ser atribuída ao alto nível de endividamento do setor no final dos anos 80 e início dos anos 90, e do risco associado à atividade agrícola. Em função disso, os bancos privados evitam financiar ou então impõem restrições a este tipo de financiamento, realizando uma forte seleção dos seus clientes e emprestando quando há reciprocidade, ou ainda, quando conseguem dividir o risco com agroindústrias ou empresas do setor de insumos. Muitos bancos privados optam por não emprestar à agricultura e repassam suas exigibilidades para outros bancos (Nunes & Nassar, 2000). Os bancos privados geralmente não têm interesse em operar com agricultores pobres. As exceções normalmente são os casos onde eles não assumem riscos e cobram uma importante comissão para sua administração (Haudry, 1993:42). Esta avaliação também cabe aos bancos públicos brasileiros que têm adotado esta prática.

A efetivação de convênios ou contratos com empresas agroindustriais e indústrias de máquinas e equipamentos, que realizam funções bancárias para a contratação do crédito, além de assumirem parte do risco das operações, têm sido prática dos bancos privados e públicos. Nestes contratos o fabricante ou a agroindústria faz a avaliação cadastral e o preenche os formulários, além de se tornar avalista dos produtores e assumir a responsabilidade pela cobrança dos empréstimos. Estes empréstimos são destinados somente para os agricultores com vínculo estável com a agroindústria ou cooperativa, e desde que avaliadas como de baixo risco (Favaret Filho, 2002: 42-43). Esta prática tem sido adotada pela indústria fumageira, responsável por parte significativa dos contratos de pequeno valor (abaixo de R\$ 10 mil) realizados pelos bancos com recursos obrigatórios. Para Oliveira (2003: 135), estes convênios de crédito são um reflexo da demanda por redução de custos e riscos nos financiamentos agropecuários e a exploração de nichos de negócios que possam incrementar a liquidez, as receitas financeiras e a prestação de serviços pelos bancos.

2.6 A distribuição regional e por valor dos contratos de crédito rural

O crédito rural está muito concentrado nas regiões e unidades da federação onde a agricultura está mais desenvolvida, a exemplo das décadas anteriores. A distribuição regional do crédito rural se aproxima mais da participação de cada região no Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBP) do que do número de estabelecimentos agropecuários. Mesmo assim, a

região Nordeste é a mais prejudicada, pois tendo 47,2% dos estabelecimentos e sendo responsável por 14,6% do VBP, responde por 19,3% dos contratos e fica com apenas 6% do valor aplicado. A região Sul, com 21,2% dos estabelecimentos e 31,6% do VBP, fica com 53,4% dos contratos e 40,9% do valor total aplicado.

As regiões Centro-Oeste e Sudeste são as que mais concentram o crédito, principalmente os contratos de valor mais elevado. A primeira, com 5% dos estabelecimentos e 14,3% do VBP nacional, é responsável por 6,4% dos contratos e 19,5% do valor financiado. A região Sudeste, com 17,8% dos estabelecimentos e 34,8% do VBP, é responsável por 17,1% dos contratos e 30% do valor financiado (tabela 11).

Tabela 11. Brasil: Estab. agropecuários, VBP e crédito rural concedido a produtores e coop. por região

REGIÃO	Estab. Agrop.		VBP Agropecuário		Crédito Rural (2001)			
	Número ([†])	%	Valor (R\$ mil)	%	Número Contratos	%	Valor (R\$ mil)	%
Norte	414.386	8,8	2.209.120	4,7	56.990	3,9	653.918	3,6
Nordeste	2.216.698	47,2	6.885.528	14,6	283.808	19,3	1.072.830	6,0
Sudeste	835.711	17,8	16.449.351	34,8	250.615	17,1	5.374.992	30,0
Sul	994.543	21,2	14.935.946	31,6	783.765	53,4	7.334.499	40,9
Centro-Oeste	232.532	5,0	6.777.629	14,3	93.734	6,4	3.505.879	19,5
BRASIL	4.693.870	100,0	47.257.575	100,0	1.468.912	100,0	17.942.118	100,0

Fonte: Bacen - Anuário Estatístico do Crédito Rural – Ano 2001

IBGE – Censo Agropecuário 1995/96 – Tabulação especial feita pelo Projeto FAO/Incrá.

Em valores correntes

(*) Número total de estabelecimentos familiares e patronais, desconsiderados os demais formados por Entidades públicas, PIA's e religiosas que somam 165.994 estabelecimentos em todo o Brasil.

A distribuição entre as unidades da federação demonstra que os estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná concentram a maior parte dos contratos e dos recursos de crédito rural concedidos aos agricultores e cooperativas. Em 2001 estes três estados foram responsáveis por 47,79% dos contratos e 41,41% do valor financiado²⁵.

Os recursos obrigatórios são destinados para os financiamentos de valor mais elevado. Pelo Anuário Estatístico do Crédito Rural, o valor médio é de R\$ 12,2 mil para o conjunto das fontes e de R\$ 25,7 mil para os contratos realizados com recursos obrigatórios. Nos financiamentos com valor de até R\$ 40 mil, a média dos contratos é de apenas R\$ 5,2 mil. Já para os empréstimos realizados com recursos obrigatórios esta média sobre para R\$ 8,5 mil.

²⁵ Para maiores detalhes, ver o anexo 05 que contém o número de contratos e valores dos financiamentos rurais concedidos em 2001 para produtores e cooperativas por unidade da federação e região do país.

Considerando todas as fontes, os contratos de até R\$ 40 mil ficam com 40,9% dos recursos (incluindo Pronaf), enquanto que nos financiamentos com recursos obrigatórios este grupo fica com apenas 30,5% do valor (tabela 12).

Tabela 12. Brasil: Distribuição do crédito rural por intervalos de valor de contratos – 2001

Intervalos por valor do financiamento (R\$ mil)	Até 40	Mais de 40 a 150	Mais de 150 a 300	Mais de 300	TOTAL
Todas as Fontes					
Valor (R\$ mil)	7.345.706	3.814.157	1.251.276	5.530.979	17.942.118
Número de Contratos	1.403.756	54.230	6.100	4.826	1.468.912
Média por Contrato (R\$)	5.233	70.333	205.127	1.146.079	12.215
% Valor	40,9	21,3	7,0	30,8	100,0
% contratos	95,6	3,7	0,4	0,3	100,0
Recursos Obrigatórios					
Valor (R\$ mil)	3.221.286	1.874.622	588.720	4.893.279	10.577.907
Número de Contratos	376.827	27.133	2.754	3.714	410.428
Média por Contrato (R\$)	8.548	69.090	213.769	1.317.523	25.773
% Valor	30,5	17,7	5,6	46,3	100,0
% contratos	91,8	6,6	0,7	0,9	100,0

Fonte e Elaboração: Banco Central – Anuário Estatístico do Crédito Rural - 2002

Destaca-se o pequeno número de operações de crédito rural com valores superiores a R\$ 40 mil, representados por pouco mais de 65 mil contratos. Se fossem considerados os contratos com valores superiores a R\$ 80 mil, este número deve cair pela metade (cerca de 32,5 mil contratos), o que demonstra a possibilidade de elaboração e execução de uma política específica para este segmento, inclusive com taxas de juros superiores às praticadas atualmente.

Tabela 13. Brasil: Crédito rural para cooperativas por tipo de instituição financeira - 2001

TIPO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	Número de Contratos	%	Valor (*) (Em R\$)	%
Bancos Oficiais Federais	412	12,81	266.830.869	15,21
Bancos Oficiais Estaduais	111	3,45	50.181.628	2,86
Bancos Privados	2.570	79,89	1.421.243.312	80,99
Cooperativas de Crédito Rural	124	3,85	16.548.426	0,94
TOTAL	3.217	100,00	1.754.804.235	100,00

Fonte: Bacen - Anuário Estatístico do Crédito Rural - 2001 (*) Em R\$ correntes

Custeio + Investimento + Comercialização

Os contratos com valor superior a R\$ 300 mil ficam com 30,8% dos recursos quando consideradas todas as fontes e 46,3% quando considerados apenas os recursos obrigatórios. Parte desses contratos podem estar sendo realizados com cooperativas de produção agropecuária e repassados a seus cooperados, o que deve reduzir o valor médio desses contratos. Os bancos

privados são os principais financiadores das cooperativas, responsáveis por R\$ 1,42 bilhão dos R\$ 1,75 bilhão emprestados para este tipo de organização (tabela 13).

2.7 Os custos do crédito rural para a União

Os custos da União com o crédito rural têm crescido de forma significativa nos últimos anos. Se por um lado ampliam-se as exigências impostas pelo Acordo de Basiléia, por outro, existe um grande oportunismo por parte dos bancos, especialmente os bancos públicos. O processo de renegociação das dívidas, especialmente a Securitização e o PESA, resultaram em uma grande despesa para a União, aumentada a cada novo adiamento ou ampliação dos prazos para o pagamento. Os bancos (públicos e privados) por sua vez, ficaram com pouco ou nenhum ônus das dívidas rurais, recebendo inclusive uma taxa mensal para a manutenção das contas durante todo o período de vigência dos contratos, renegociados em até 20 anos. Mesmo assim, os bancos utilizam o endividamento (já renegociado) para solicitar a ampliação do *spread*, mesmo com todo o avanço tecnológico e a adoção de medidas que simplificam o crédito rural e reduzem os seus custos operacionais.

É importante destacar a diferença entre simplificar e desregulamentar o crédito rural. Simplificar o crédito pode significar a utilização de recursos tecnológicos para a contratação do crédito, aumento da produtividade do trabalho, redução dos custos e agilização de processos, o que tende a elevar a receita financeira e o lucro dos bancos. Por outro lado, desregulamentar significa eliminar regras. Estas regras podem ser gerais do crédito ou normas internas das instituições financeiras (Oliveira, 2003).

Os bancos utilizam todos os recursos tecnológicos disponíveis para simplificar o crédito rural visando a redução dos custos e o aumento da rentabilidade, mas não reduzem os *spread* e as taxas de juros para os agricultores. Entre as medidas adotadas para simplificar o crédito estão a implantação do crédito rotativo, o avanço dos sistemas de informação dos clientes e da informática, a redução das exigências em relação à fiscalização dos financiamentos, a exigência de criação de fundos de aval, além dos convênios com prefeituras, governos estaduais, agroindústrias e fabricantes de máquinas e equipamentos que realizam parte de suas funções bancárias e assumem parte dos riscos.

Do lado das finanças públicas, os custos para o TN com o crédito tendem a aumentar nos próximos anos em função da ampliação do volume de recursos equalizados, dos custos decorrentes do carregamento de empréstimos realizados em anos anteriores e do aumento dos

custos das fontes de recursos disponibilizados. A tabela a seguir demonstra o aumento dos recursos equalizados destinados ao crédito rural. O Pronaf será tratado à parte.

Tabela 14. Brasil: Recursos de crédito rural equalizados pelo TN - Safras 2000/01 a 2002/03

AGENTE FINANCEIRO	PROGRAMA	ANO SAFRA (Em R\$ milhões)		
		2000/01	2001/02	2002/03
Custeio e Comercialização		2.600	2.540	3.120
Banco do Brasil	FAT / Proger	500	400	500
	Poupança Rural	1.800	1.800	2.200
Bansicredi	RPE / Proger	100	120	200
Bancoob	RPE / Proger	100	120	120
Banco do Nordeste	FAT / Proger	100	100	100
Investimento		1.260	2.410	2.850
Banco do Brasil	FAT / Proger investimento		100	100
BNDES	Investimento Agropecuário	1.260	2.310	2.750
TOTAL		3.860	4.950	5.970

Fonte: MF - Portarias 224 a 228/00, 201/01 e 213 a 216/01 e 231 a 233/02, 370/02 e 371/02.

O volume de recursos equalizados subiu de R\$ 3,86 bilhões na safra 2000/01 para R\$ 5,97 bilhões na safra 2002/03, um aumento de 55% no período. O maior aumento foi para o crédito de investimento, que dobrou no período. A seguir são apresentadas tabelas com os custos para a equalização do crédito rural na safra 2002/03 considerando todos os agentes que operam com recursos equalizados.

Tabela 15. Estimativa de gastos do TN com a equalização de contratos de crédito rural de custeio por fonte de recursos e o agente financeiro - Safra 2002/03

AGENTE FINANCEIRO	FONTE DE RECURSOS	VALOR DOS CONTRATOS (R\$)	Custo equalização para o TN			
			% do valor financiado			Valor (R\$)
			Fonte	Agente	Total	
Custo para contratos de 12 meses						
Banco do Brasil	Proger / FAT	12.000,00	1,04	9,33	10,38	1.245,12
	Poupança Rural	42.000,00	0,35	8,79	9,14	3.838,06
Banco do Nordeste	Proger / FAT	12.000,00	1,04	11,45	12,49	1.498,86
Bancos Coop.	Proger / RPE	12.000,00	7,75		7,75	929,98
Custo para contratos de 9 meses						
Banco do Brasil	Proger / FAT	12.000,00	0,78	7,00	7,78	933,84
	Poupança Rural	42.000,00	0,26	6,59	6,85	2.878,54
Banco do Nordeste	Proger / FAT	12.000,00	0,78	8,59	9,37	1.124,14
Bancos Coop.	Proger / RPE	12.000,00	5,81		5,81	697,48

Elaboração: Autor

Os bancos cooperativos são os que apresentam menor custo por contrato de crédito rural entre os operadores de recursos equalizados, cobrando em contratos de 9 meses 5,81% do valor financiado, incluindo a equalização da fonte. O Banco do Nordeste, por outro lado, apresenta o maior custo por contrato, chegando a 9,37% do valor financiado em operações com recursos do

FAT. O Banco do Brasil cobra de 6,85% a 7,78% para realizar este tipo de operação, incluindo os custos para equalizar as fontes. Quanto maior é o prazo dos financiamentos, maior é o custo para o Tesouro Nacional (tabela 15).

A projeção dos custos para o TN equalizar os recursos de custeio e comercialização na safra 2002/03 é de R\$ 187 milhões (tabela 16). Esta estimativa foi realizada considerando que todos os contratos sejam efetivados por um período de 9 meses e um SMDA (R\$ 2,68 bilhões), composto por 90% do valor equalizado para o Proger no BB, BN, Bansicredi e Bancoob e de 84% do disponibilizado com recursos da poupança rural (mesmo percentual aplicado na safra 2001/02). Se for aplicado todo o recurso disponibilizado (100%) nesta safra (SMDA de R\$ 3,12 bilhões), os custos para o TN sobem para R\$ 217,66 milhões.

Tabela 16. Estimativa de gastos do TN com a equalização do crédito rural de custeio por fonte de recursos e agente financeiro - Safra 2002/03

AGENTE FINANCEIRO	FONTE DE RECURSOS	SMDA (R\$ mil)	Custo equalização para o TN			
			% do valor financiado			Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Total	
Custo para contratos de 9 meses						
Banco do Brasil	Proger / FAT	450.000	0,78	7,00	7,78	35.019
	Poupança Rural	1.851.000	0,26	6,59	6,85	126.861
Banco do Nordeste	Proger / FAT	90.000	0,78	8,59	9,37	8.431
Bancos Cooperativos	Proger / RPE	288.000	5,81		5,81	16.740
TOTAL		2.679.000			6,55	187.051

Elaboração: Autor

Observação: Foram consideradas nestas estimativas as taxas médias de 2002 para a Selic (19,11%), TJLP (9,88%) e RPR (9,14%).

Para o investimento a situação é ainda mais crítica porque os contratos são de longo prazo. Apesar do valor gasto com equalização ser menor para o primeiro ano quando comparado com os financiamentos de custeio, ao longo do período de vigência dos contratos (em média 6 anos), o custo para a União é muito maior.

Tabela 17. Estimativa de gastos do TN com a equalização no primeiro ano de contratos de investimento agropecuário – Safra 2002/03

AGENTE FINANCEIRO	PROGRAMAS	SMDA (R\$ mil)	Custo equalização para o TN			
			% do valor financiado			Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Total	
BNDES	Programas I a VII	1.215.000	1,1	3,9	5,1	61.638
	Programas VII a XVI	360.000	1,1	5,9	7,0	25.272
	Programa XVII (a)	700.000	1,1	3,9	5,0	35.170
	Programa XVII (b)	300.000	-0,9	3,9	3,1	9.183
BB (FAT)	Proger Investimento	90.000	1,2	8,2	9,4	8.470
TOTAL		2.665.000			5,2	139.732

Elaboração: Autor

(a) aplicado a taxa de 8,75% aa (Renda bruta anual inferior a R\$ 250 mil).

(b) aplicado a taxa de 10,75% aa (Renda bruta anual igual ou superior a R\$ 250 mil).

Considerando que sejam aplicados R\$ 2,66 bilhões, o gasto do TN no primeiro ano de vigência dos contratos é estimado em R\$ 139 milhões (tabela 17). Para todo o período de vigência dos contratos a estimativa de custo é de R\$ 733,4 milhões (em valores correntes) ou 27,5% do valor contratado (tabela 18). O maior custo é com o Proger investimento operado pelo BB, que custa para o TN aproximadamente 44% do valor financiado. Aplicados todos os recursos disponibilizados para investimento na safra 2002/03 (SMDA de R\$ 2,85 bilhões), o custo para o TN é estimado em R\$ 150,3 milhões no primeiro ano e de R\$ 788 milhões para todo o período de vigência dos contratos.

Tabela 18. Estimativa de gastos do TN com a equalização do investimento agropecuário durante toda a vigência do contrato – Safra 2002/03

AGENTE FINANCEIRO	PROGRAMAS (*)	SMDA (R\$ mil)	Custo equalização para o TN			
			% do valor financiado			Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Total	
BNDES	Programas I a VII	1.215.000	6,1	21,4	27,5	333.619
	Programas VII a XVI	360.000	5,3	27,5	32,8	117.993
	Programa XVII (a)	700.000	6,1	21,1	27,2	190.356
	Programa XVII (b)	300.000	-4,9	22,2	17,3	51.885
BB	Proger Investimento	90.000	5,5	38,4	43,9	39.545
TOTAL		2.665.000			27,5	733.399

Elaboração: Autor

(*) Programas VII a XVI e Proger: 6 anos com 2 de carência. Demais: 7 anos com 2 de carência.

(a) aplicado a taxa de 8,75% aa (Renda bruta anual inferior a R\$ 250 mil).

(b) aplicado a taxa de 10,75% aa (Renda bruta anual igual ou superior a R\$ 250 mil).

Comparando as estimativas de custos apresentadas nas tabelas 16 e 17, com os gastos efetivos do TN com operações de crédito rural da tabela 19, verifica-se que são semelhantes.

Tabela 19. Brasil: Gastos com operações oficiais de crédito – 1997 a 2002 - Em R\$ milhões correntes

OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	ANO					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
- Equalização de Custeio Agropecuário	196,5	258,7	158,5	123,3	180,8	214,4
- Equaliz. de Invest. Rural e Agroindustrial			13,6	12,9	88,1	188,0
- Política de Preços Agrícolas	788,6	515,7	281,8	465,3	351,5	-74,9
- Equalização do PRONAF	63,3	171,9	287,7	324,5	496,6	615,6
- Equalização PROEX	302,0	615,9	816,5	856,0	1.291,7	465,2
- PESA	-				44,5	-
- PSH – Programa de Subsídio à Habitação	-					56,7
- Securitização da Dívida Agrícola	-					1.072,3
TOTAL	1.352,4	1.562,3	1.558,1	1.781,9	2.453,2	2.537,3

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - MF

Os custos efetivos do TN com equalização dos créditos de custeio agropecuário chegaram a R\$ 258,7 milhões em 1998. Nos dois anos seguintes caíram em função da redução dos custos das fontes de financiamento. A partir de 2001 começou a crescer novamente chegando a R\$ 214,4 milhões em 2002. As estimativas para os gastos do TN com equalização de custeio e comercialização para a safra 2002/03 foram de R\$ 187 milhões (devem impactar os Orçamentos de 2002 e 2003). Considerando que existem contratos com duração maior que o estimado e que o volume de crédito aplicado pode ser maior do que o estimado, os valores deverão se aproximar ainda mais.

No caso dos financiamentos de investimentos, os gastos com equalização começaram somente a partir de 1999 (ou são apresentados isoladamente), quando o governo iniciou uma política mais ativa de investimento agropecuário. Entretanto, o rápido aumento dos custos nos últimos anos (de R\$ 13,9 milhões em 1999 para R\$ 188 milhões em 2002) aponta para o peso que este tipo de equalização trará para o OGU nos próximos anos. A estimativa dos custos para o primeiro ano dos contratos de investimento foi de R\$ 139 milhões (tabela 17), os quais deverão impactar o Orçamento a partir de 2003 (as equalizações são semestrais).

O gasto com equalização de investimento agropecuário refere-se a todas as operações com recursos equalizados com contratos vigentes realizados até 30 de junho de cada ano. Os gastos com equalização dos investimentos tende a crescer ano a ano mesmo mantendo constante o volume de financiamentos (financiamentos antigos acrescidos dos novos empréstimos), até atingir um equilíbrio ao final do período médio dos contratos (6 a 8 anos). Caso aumente o volume de recursos disponibilizados a cada ano, os gastos tendem a se elevar.

Nos gastos do TN com equalização de créditos de custeio e de investimento não estão computadas as despesas referentes a Securitização e do PESA, que representaram em 2002 cerca de R\$ 1,07 bilhões e R\$ 56,7 milhões, respectivamente (tabela 19).

2.8 Considerações finais

O Sistema Nacional de Crédito Rural no Brasil é seletivo, concentrador de renda e demasiado caro para a União. É seletivo porque não consegue atender toda a demanda, especialmente dos agricultores mais pobres, além de estar muito concentrado nas regiões mais ricas do país. É concentrador de renda porque os subsídios são vinculados ao valor financiado e não aos produtores. Poucos agricultores como empréstimos de elevado valor ficam com grande parte dos subsídios. É muito caro porque utiliza fontes com elevado custo e paga aos bancos operadores um *spread* relativamente alto.

O governo tem procurado modificar as fontes de recursos do crédito rural nos últimos anos, reduzindo significativamente os recursos orçamentários (OGU) e ampliando a participação dos recursos obrigatórios. Entretanto, a redução dos recursos oficiais de crédito, que tinham um forte impacto inflacionário foi substituída por outros fundos públicos, privados ou mistos, a exemplo dos Fundos Constitucionais, FAT, poupança rural e recursos próprios dos bancos cooperativos. Esta mudança, se por um lado reduziu os gastos em operações oficiais de crédito utilizados diretamente nos financiamentos, por outro aumentou os gastos públicos para equalização dos juros e para o pagamento de *spread* bancário. Os crescentes gastos da União com equalização nos financiamentos se deve as elevadas taxas de juros do país, que elevam os custos das fontes lastreadas na Selic, TJLP ou TR.

O *spread* cobrado pelos bancos públicos federais para operarem o crédito rural com recursos públicos ou equalizados pelo Tesouro Nacional pode ser considerado elevado e abusivo, principalmente quando operado com médios e grandes produtores porque:

- a) As instituições financeiras não correm o risco de perder liquidez com a aplicação no crédito rural porque os recursos são públicos, exceção da poupança rural e dos RPE, os quais são respaldados pelos reduzidos limites a serem aplicados no crédito rural;
- b) Os contratos são realizados com agricultores mais capitalizados e que possuem garantias e podem dar contrapartidas para os bancos;

- c) Os bancos têm total autonomia para escolher os clientes do crédito rural, os produtos a serem financiados e as regiões a serem atendidas dentro de cada programa ou modalidade de financiamento rural;
- d) Muitos contratos são realizados por intermédio de agroindústrias e indústrias de máquinas e insumos, as quais assumem tarefas bancárias e parte dos riscos dos financiamentos, reduzindo custos para os bancos;
- e) Os bancos têm reduzido seus custos operacionais com o avanço da informática e o desenvolvimento de metodologias que simplificam o crédito, como o Proger Rotativo;
- f) Nos financiamentos com recursos equalizados, o governo garante o diferencial entre o custo das fontes e a taxa de juros cobrada nos financiamentos. Portanto, os bancos não correm o risco de perdas em função de variações nos custos das fontes de recursos.

Além disso, as condições favoráveis dos financiamentos rurais com taxas fixas de juros cobradas dos produtores, permitem uma redução da inadimplência. Os juros fixos, além de poderem resultar em juros negativos (em função da inflação) dos últimos anos, impedem que os custos dos financiamentos cresçam acima dos preços agrícolas, principal motivo das inadimplências rurais no final dos anos 80 e início dos anos 90. Destacar também que grande parte das dívidas rurais que estavam inadimplentes até 1995 foram renegociadas (Securitização e PESA), retirando os encargos e prejuízos dos balanços dos bancos e passando-os para a União.

Quanto mais elevado é o valor das operações, maior é o subsídio dado aos agricultores e aos bancos. Nos financiamentos com recursos da poupança rural, onde os valores dos contratos são elevados, o subsídio acaba contribuindo ainda mais para a concentração da renda, além dos recursos do Estado serem destinados aos setores mais capitalizados da agricultura. Por exemplo, um financiamento de custeio de R\$ 400 mil por um período de 12 meses (associado à comercialização) operado pelo Banco do Brasil com recursos da poupança rural custa para a União R\$ 34,55 mil. Mesmo que grande parte deste recurso fique com o BB (R\$ 33,14 mil), o beneficiário final será o agricultor.

Os gastos com equalização e *spread* têm aumentado nos últimos anos, pesando cada vez mais no Orçamento Geral da União. Estes gastos tendem a crescer ainda mais, na medida em que se acumulem os financiamentos de investimento ao longo dos próximos anos. Os valores cobrados pelos bancos públicos para operarem o crédito rural têm sido muito altos, cada vez mais distantes dos seus reais custos operacionais. Os elevados *spread* são frutos do poder de

monopólio destes bancos na operação de algumas linhas de financiamentos, e da falta de concorrência entre os bancos (públicos e privados) para operarem os financiamentos do BNDES (o mesmo *spread* é pago a todas as instituições bancárias, independentemente de seus custos ou demandas).

O Pronaf foi constituído nesta conjuntura e dentro do Sistema Nacional de Crédito Rural. Portanto, está submetido as mesmas regras e limitações impostas pelos agentes financeiros para operar os demais financiamentos rurais. Como os valores financiados são menores, os custos para a União por contrato de crédito são ainda mais significativos.

3 PRONAF CRÉDITO: Constituição e institucionalidade

3.1 Introdução

No capítulo anterior constatou-se que os recursos do crédito rural no Brasil continuam concentrados regionalmente e entre os grandes produtores, apesar da constituição do Pronaf ter contribuído para o aumento do número de contratos entre os agricultores familiares. Parte das fontes de recursos do crédito rural, especialmente para os financiamentos de investimentos, tem demandado montantes expressivos e crescentes de recursos do Tesouro Nacional para sua equalização, principalmente para pagamento de *spread* bancário. As fontes privadas de crédito não têm conseguido suprir a demanda nem mesmo para os médios e grandes produtores. Para operacionalizar os financiamentos rurais, os bancos públicos federais têm cobrado um *spread* elevado em qualquer tipo de crédito agrícola, independente do valor dos contratos, das garantias disponibilizadas ou do porte econômico dos agricultores.

Para inserir o crédito do Pronaf no debate sobre o Sistema Nacional de Crédito Rural, do qual faz parte, este capítulo apresenta elementos de sua constituição, institucionalidade e funcionamento. Começa com um resgate histórico do Pronaf e suas modalidades de crédito, apresentando também os objetivos e linhas de ação, os beneficiários e as condições de financiamento. Apresenta cada uma das fontes de recursos do programa e os agentes financeiros que o operam. Para conhecer os custos para o Tesouro Nacional com equalização das fontes, pagamento de *spread* bancário e concessão de rebates, são realizadas estimativas por fonte de recursos e agentes financeiros, sempre tendo por base o volume de recursos disponibilizados para a safra 2002/03. Para concluir, são apresentadas algumas medidas que foram desenvolvidas pelo governo e pelos agentes financeiros para simplificar e desregulamentar o Pronaf.

3.2 A história do Pronaf

O Pronaf é uma conquista dos agricultores familiares e suas organizações, e pode ser considerada a primeira linha de crédito destinada especificamente à agricultura familiar no Brasil. A história do Pronaf é apresentada a seguir com base em Deser (1997), SAF/MDA (2002b) e Serea (2002).

Em 1994, depois de muita pressão dos agricultores familiares através de inúmeras mobilizações sociais realizadas desde 1992 por diversos movimentos sociais, com destaque para a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e para o Departamento

Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR-CUT), foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provap). Entre 1992 e 1996, apesar das pautas de reivindicações incluírem assistência técnica, infra-estrutura, meio ambiente e tecnologia, durante as negociações estes temas acabavam colocados em segundo plano. O ponto central era a demanda por crédito rural diferenciado e os argumentos utilizados pelas lideranças sindicais na época eram: “*não podemos discutir assistência técnica se não tivermos créditos para produzir*”; “*não podemos discutir alternativas de diversificação se não tivermos crédito*”; “*o meio ambiente é importante, mas precisamos ter renda para discutir a sua preservação*”. O crédito era, portanto o foco central para a grande maioria das mobilizações dos agricultores familiares.

Em 1995, fruto das mobilizações dos agricultores familiares no II GRITO DA TERRA BRASIL²⁶, o governo federal criou o Pronaf por meio de uma Resolução do CMN, substituindo o Provap. Nesta safra somente o crédito de custeio foi liberado. Foram beneficiados os agricultores com menos de 4 módulos fiscais que utilizavam trabalho direto familiar (admitida a contratação eventual de terceiros), que tinham, no mínimo, 80% da renda familiar originária da exploração agropecuária e que morassem na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo. Os encargos do crédito de custeio foram de 16% ao ano, com um bônus de adimplência de 25% na taxa de juros (taxa efetiva de 12% aa).

Em 1996 o Pronaf foi regulamentado por meio de Decreto Lei (nº. 1946/96). A taxa de juros do crédito de custeio caiu para 9%. Foi divulgada a liberação do crédito para investimento com recursos do FAT, sendo que o BNDES assumiria a intermediação junto aos bancos. A taxa de juros cobrada nos crédito de investimento foi a TJLP acrescida de juros de 6% aa. Se os pagamentos fossem efetivados em dia, os agricultores receberiam um bônus de 50% nesta taxa $[(TJLP + 6) / 2]$. Por pressão da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a classificação dos beneficiários do Pronaf foi alterada, permitindo que agricultores com até 2 empregados permanentes fossem enquadrados no programa. O limite dos financiamentos por beneficiário foi definido em R\$ 5 mil para o crédito de custeio e R\$ 15 mil para o crédito de investimento, valores que permaneceram até 2003.

²⁶ Manifestação nacional coordenada pela Contag e pelo DNTR/CUT. Contava com a participação de diversas outras entidades representativas e de apoio a agricultura familiar. Era organizado anualmente em vários estados e na capital federal, sendo entregue e negociado uma pauta de reivindicações aos governos estaduais e federal.

Em 1997, com a pressão do IV GRITO DA TERRA, as taxas de juros baixaram para 6,5% aa. Uma greve de fome de agricultores no Rio Grande do Sul resultou na criação do Pronaf Especial, destinado aos agricultores de menor renda e que garantia um rebate fixo de R\$ 200,00 por contrato. Neste ano começaram os primeiros contratos da linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais. Foi aprovado o crédito de custeio rotativo a ser operado exclusivamente pelo BB (Rural Rápido), regulamentado na safra seguinte. Entre os beneficiários do Pronaf foram incluídos os pescadores artesanais, aqüicultores e seringueiros extrativistas. Para acessar o crédito de investimento, foi definido como limite de renda bruta dos agricultores R\$ 27,5 mil anuais, até então não utilizado na classificação para o Pronaf.

Em 1998 as taxas de juros do crédito de custeio foram reduzidas para 5,75%. Foi criado o Pronaf Especial de Investimento, com um rebate de R\$ 700,00 no saldo devedor quando o crédito fosse grupal ou coletivo, com no mínimo cinco agricultores e pago em dia. Iniciou-se uma linha de crédito para a agroindústria familiar, com os primeiros projetos do Pronaf Agroindústria e do Agregar (Agregação de Renda da Agricultura Familiar).

Em 1999 o Pronaf passou do Ministério da Agricultura para o recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Com a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) foram criadas novas categorias de beneficiários. Os agricultores familiares começaram a ser classificados em quatro grupos - A, B, C e D - em função da renda e da mão-de-obra. Foi criado o crédito coletivo para pessoas jurídicas destinado à associações e cooperativas. Atividades não agrícolas, como o turismo rural e o artesanato, e atividades ligadas ao meio ambiente, passaram a ser financiadas.

Em 2000 as taxas de juros de todos os financiamentos do Pronaf passam a ser fixas em 4% aa para o custeio e investimento (no investimento foi criado um bônus de adimplência de 25%, resultando uma taxa efetiva de 3% aa). Foi criado o crédito de custeio para os assentados (A/C) que já tinham recebido os recursos do Pronaf A ou Procera. Foram iniciadas as operações do Pronaf B na região Nordeste. O Pronaf Agroindústria passou a fazer parte do Agregar e o Proagro se tornou obrigatório para o crédito de custeio.

Em 2001 houve uma ampliação do limite dos financiamentos do grupo A (passou de R\$ 9 mil para R\$ 12 mil) e definiu-se legalmente que no mínimo 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais deveriam ser destinados ao financiamento deste grupo. Ampliou-se o prazo de carência para as atividades florestais e para a fruticultura, passando de 3 para até 5 anos. Foi

proibida a utilização de recursos equalizados (FAT) para a cultura do fumo. Foi criado um teto adicional de 50% nos créditos de custeio e investimento no grupo C e de 20% para investimento grupo D, destinados ao financiamento da produção orgânica, de atividades de agregam mais renda (bovinocultura de leite, suinocultura, ovinocultura, fruticultura e horticultura), e para créditos destinados a jovens agricultores que estivessem cursando ou tivessem concluído escola profissionalizante rural (Casa Familiar Rural, Escola Família Rural e Colégios Técnicos em Agropecuária). Preferencialmente 30% de todos os créditos do Pronaf deveriam ser destinados às mulheres. Os remanescentes de Quilombos e os indígenas foram enquadrados como beneficiários do grupo B.

Reduziu-se de cinco para três o número mínimo de agricultores nos projetos grupais ou coletivos de investimento do grupo C para terem direito ao rebate nos financiamentos. A segunda operação de investimento no grupo C passou a ter também direito ao rebate. A renda bruta familiar anual do grupo C para efeito de enquadramento no programa passou R\$ 8 mil para R\$ 10 mil e do grupo D de R\$ 27,5 mil para R\$ 30 mil, excluídos os benefícios da previdência rural. Foi admitida, em situações específicas e a critério do agente financeiro, a substituição do projeto técnico de investimento por proposta simples de crédito. O Proagro deixou de ser obrigatório para o custeio. A Lei nº 10.177/01 determinou que os encargos financeiros dos financiamentos com Fundos Constitucionais destinados aos agricultores beneficiários do Pronaf são os mesmos definidos pelo CMN para as demais fontes. Um novo Decreto Lei (nº. 3.991/01) é editado dispondo sobre o Pronaf.

Em 2002 as rendas brutas provenientes de avicultura e suinocultura em regime de parceria e integração com agroindústrias passaram a ter um rebate de 70% para definir o enquadramento no Pronaf. Foi criado o Pronaf Florestal destinado a investimentos em silvicultura e sistemas agroflorestais, inclusive com pagamento de assistência técnica nos primeiros anos do projeto. Elevou-se o limite de crédito do grupo A para R\$ 13 mil, dos quais 7,7% (R\$ 1 mil) deveriam ser destinados ao pagamento da assistência técnica durante os primeiros quatro anos do projeto. Foi concedido um teto adicional no crédito para o grupo C (custeio e investimento) quando destinado a financiar produtores que estivessem com seu sistema produtivo em transição à produção agroecológica.

Apesar de todo o avanço conquistado pelos agricultores familiares através de sua organização, a agricultura patronal aproveitou a “onda” e foi beneficiada na mesma proporção.

Sempre que as taxas de juros eram reduzidas para o Pronaf o mesmo acontecia para todos os financiamentos rurais. Entretanto, nos últimos três anos, enquanto os recursos equalizados destinados ao Pronaf foram reduzidos, os recursos destinados aos demais agricultores aumentaram de forma significativa.

3.3 Objetivos e linhas de ação

O Pronaf tem por objetivo “promover o desenvolvimento do meio rural por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, a manutenção e geração de empregos e a elevação da renda, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania pelos agricultores familiares” (SAF/MDA, 2002a). O Programa é estruturado em parceria com órgãos e entidades públicas e privadas e com os agricultores familiares e suas organizações. No âmbito nacional, as questões relacionadas ao crédito do Pronaf são definidas pela Secretaria de Agricultura Familiar, pelo Incra (Pronaf A) e pelo CMN. Nas unidades da federação, atua através de uma Secretaria Executiva vinculada aos governos estaduais, e com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) ou equivalente. Nos municípios os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) são seus fóruns de controle social.

O Pronaf é formado por quatro grandes linhas de ação:

a) Negociação e articulação de políticas públicas: articula com órgãos das três esferas de governo para a adoção de medidas e implementação de ações que visem o fortalecimento da agricultura familiar.

b) Instalação e melhoria de infra-estrutura e serviços nos municípios: apóia com recursos financeiros não reembolsáveis a instalação e melhoria de infra-estrutura e serviços essenciais ao desenvolvimento da agricultura familiar nos municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores familiares e dos assentados pela Reforma Agrária.

c) Capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos: capacita agentes de desenvolvimento local (técnicos, conselheiros e agricultores familiares) para a produção sustentável e o exercício da cidadania. As atividades são executadas mediante convênios e contratos com instituições governamentais e não-governamentais.

d) Financiamento da produção: financia atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares. Esta linha de ação é a única discutida neste trabalho.

O objetivo da linha de ação “financiamento da produção” do Pronaf é garantir o acesso ao crédito rural para uma parcela mais significativa de agricultores familiares. A ampliação da oferta de outros serviços financeiros no meio rural através do incentivo a constituição de instituições de microfinanças rurais, não fazia parte dos objetivos dos seus gestores. Esta também não era uma demanda dos movimentos sociais quando da criação do Pronaf.

Nos últimos dois anos, quando as limitações do sistema bancário como fornecedor de crédito para pequenos agricultores ficaram mais evidentes, seja pelo seu elevado custo ou pelo seu limitado alcance, é que a busca por alternativas institucionais para o financiamento rural começou a ganhar força. A criação e o acompanhamento de experiências positivas de cooperativismo de crédito rural entre os agricultores familiares, contribuiu para mostrar a importância deste tipo de instituição, além de explicitar a grande demanda existente por outros serviços financeiros adicionais ao crédito agropecuário subsidiado até então pouco explorada. Foi a partir deste momento que a SAF/MDA começou apoiar a constituição e o fortalecimento de cooperativas de crédito rural visando não apenas o repasse de crédito, mas o fornecimento de um conjunto de serviços financeiros para a população rural, em especial aos agricultores familiares.

3.4 Beneficiários e condições dos financiamentos

Para ser enquadrado como público do Pronaf, o agricultor não pode ter área superior a 4 módulos fiscais sob qualquer condição; tem que residir no estabelecimento ou em local próximo; obter, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração do estabelecimento (agropecuária ou não); o trabalho familiar deve ser predominante no estabelecimento, podendo manter até 2 empregados permanentes; e a renda bruta anual familiar não pode ultrapassar R\$ 30 mil.

Uma vez definidos como beneficiários do Pronaf, os agricultores familiares são classificados em 4 grupos – A, B, C e D. O grupo A é formado por assentados pelo Programa de Reforma Agrária (PNRA) e pelo Fundo de Terras e Reforma Agrária. Os três grupos restantes são divididos em função da renda bruta anual e da participação da mão-de-obra familiar nos trabalhos do estabelecimento, conforme apresentado no quadro 2.

Quadro 2. Critérios para definição dos beneficiários do Pronaf por grupo na safra 2002/03.

PRONAF CRÉDITO - Classificação dos Agricultores Familiares			
Grupo A	Grupo B	Grupo C	Grupo D
Assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e pelo Fundo de Terras e Reforma Agrária, desde que não tenham contratado operações de investimento ao limite individual permitido pelo Procefa e Pronaf A.	Proprietários, posseiros e arrendatários ou parceiros		
	Inclui remanescentes de quilombos e indígenas	Inclui concessionários do PNRA e Fundo de Terras não mais beneficiário do grupo A	
	Residam no estabelecimento ou local próximos		
	Não disponham de área superior a 4 módulos fiscais sob qualquer condição		
	Obtenham renda familiar oriunda da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento	Obtenham no mínimo 80% da renda familiar da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento	
	Trabalho familiar como base para a exploração do estabelecimento	Trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo utilizar o trabalho assalariado eventual de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária.	Trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo manter até 2 empregados permanentes. É admitido à ajuda eventual de terceiros quando a natureza sazonal da atividade exigir.
Obtenham renda bruta familiar de até R\$ 1,5 mil	Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 1,5 mil e até R\$ 10 mil	Obtenham renda bruta anual familiar acima de R\$ 10 mil e até R\$ 30 mil.	
OBSERVAÇÕES GERAIS			
<p>Enquadram-se nos grupos “B”, “C” e “D” de acordo com a renda e mão-de-obra utilizada:</p> <p>a) pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais.</p> <p>b) extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável;</p> <p>c) silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável;</p> <p>d) aqüicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida, e explorem área não superior a 2 hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede.</p> <p>No cálculo da Renda Bruta são excluídos os benefícios previdenciários de atividades rurais.</p> <p>Para enquadramento nos grupos “C” e “D” a renda bruta proveniente das atividades de avicultura, aqüicultura, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura deve ser abatida 50% e em 70% a renda bruta de atividades de avicultura e suinocultura desenvolvidas em regime de parceria ou integração com agroindústrias.</p> <p>São considerados serviços, atividades e renda não agropecuária os relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e com a prestação de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar.</p>			

Fonte: Manual de Crédito Rural – MCR e Resolução n.º 3.001/02 do CMN

Os beneficiários do Pronaf precisam comprovar sua condição de agricultor familiar e que se enquadram em um dos quatro grupos do programa mediante Declaração de Aptidão ao

Pronaf (DAP). A DAP é preenchida e assinada por agente técnico credenciado²⁷ pela SAF/MDA e pela entidade representativa dos beneficiários, além do próprio agricultor. A DAP é fornecida para a unidade familiar de produção como um todo, englobando todos os membros da família que habitam a mesma residência e/ou exploram as mesmas áreas.

A separação dos beneficiários do Pronaf, especialmente entre o grupo C e D não fazia parte de sua concepção inicial, sendo resultado de problemas enfrentados na sua execução. O grupo C foi criado porque os créditos do Pronaf estavam atendendo os agricultores familiares mais estruturados de cada município, seja em função do pouco volume de recursos disponibilizados, ou pelo próprio processo de seleção adotado pelos agentes financeiros operadores. A exigência de garantia e o histórico na relação econômica com o banco eram os motivos utilizados para priorizar os agricultores familiares mais estruturados em cada agência. A divisão em grupos visa garantir uma fatia dos recursos e dar melhores condições dos financiamentos para os segmentos mais descapitalizado²⁸.

O Pronaf disponibiliza créditos nas modalidades de custeio (para os grupos C e D) e investimento (grupos A, B, C e D), com taxas de juros fixas entre 1% a 4% aa, conforme o grupo que pertence o agricultor e as modalidades de financiamento. Além destas linhas de crédito destinadas para a produção individual, grupal ou coletiva, o Pronaf também tem linhas de financiamento específicas para a agroindústria familiar (Pronaf Agroindústria e Agregar), e para o cultivo de atividades florestais que vinculem a sua vertente econômica com a ambiental.

Os limites de financiamentos são definidos por modalidade de crédito e grupo de agricultor. Existem limites adicionais nos valores dos créditos destinados para algumas atividades que agregam mais renda ao agricultor, para agricultores em fase de transição para a agricultura orgânica, para sistemas agroecológicos de produção e para projetos que envolvam jovens que tenham concluído ou estejam cursando centros familiares de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio. No quadro 3 são apresentadas as principais linhas, modalidades e condições dos financiamentos vigentes na safra 2002/03 para cada um dos grupos do Pronaf.

²⁷ A SAF credencia entidades de assistência técnica como as Emater's, Institutos de Terras, Superintendências Estaduais do Incra, Unidades Estaduais do Crédito Fundiário, Ceplac, entre outros.

²⁸ Guanziroli *et al.* (2001) apresenta com detalhes uma tipologia da agricultura familiar utilizando dados da tabulação especial do Censo Agropecuário de 1995/96 e com base em uma série de estudos de casos regionais realizados pelo Convênio de Cooperação Técnica FAO/Incr.

Quadro 3. Condições dos financiamentos do Pronaf para os diversos grupos na safra 2002/03.

GRUPO A
<p>Finalidade: Investimentos em infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários no estabelecimento ou em áreas comunitárias rurais próximas. Necessita Projeto Técnico para a liberação do crédito.</p> <p>Limites: até 2 operações entre R\$ 4 mil e R\$ 9,5 mil (custeio associado de até 35%), deduzidos os valores já concedidos. O teto máximo pode ser elevado para até R\$ 12 mil quando justificado em projeto técnico.</p> <p>Encargos financeiros: taxa efetiva de juros de 1,15% a.a.</p> <p>Benefício: rebate de 40% sobre o principal, no ato de cada amortização ou da liquidação.</p> <p>Prazo de reembolso: até 10 anos, incluídos até 5 anos de carência (em geral 3 anos de carência).</p> <p>Elevação dos limites: até R\$ 13 mil quando incluir pagamento de assistência técnica. O rebate passa para 45%, sendo até 7,7% do total financiado para pagamento deste serviço nos 4 primeiros anos.</p>
GRUPO B
<p>Finalidade: Investimentos em atividades produtivas ou de serviços destinados a promover o aumento da produtividade e da renda do produtor.</p> <p>Limites de Crédito: até R\$ 500,00 - até 3 empréstimos consecutivos e não cumulativos.</p> <p>Encargos financeiros: taxa efetiva de juros de 1,0% a.a.</p> <p>Benefício: rebate de 40% sobre cada parcela paga até a data de seu vencimento.</p> <p>Prazo de reembolso: 1 ano podendo se estender em até 2 anos, incluídos até 6 meses de carência.</p>
GRUPO C – CUSTEIO
<p>Limites: R\$ 500 a R\$ 2 mil em única operação por safra, com até 6 créditos, consecutivos ou não.</p> <p>Encargos financeiros: taxa efetiva de juros de 4% a.a.</p> <p>Benefício: rebate de R\$ 200 em cada operação por mutuário no pagamento da última parcela.</p> <p>Prazo de reembolso: até 2 anos em função do ciclo de cada empreendimento.</p>
GRUPO C - INVESTIMENTO
<p>Finalidade: investimentos relacionados com a atividade produtiva ou de serviços e destinados a promover o aumento da produtividade e da renda do produtor.</p> <p>Limites: incluídos recursos para custeio associado de no máximo 30% são:</p> <p>a) Crédito individual: R\$ 1,5 mil a R\$ 4 mil por operação com até 3 créditos por beneficiário, sendo que o terceiro crédito não gera direito ao rebate.</p> <p>b) Crédito coletivo ou grupal: R\$ 40 mil, observado o limite individual por beneficiário.</p> <p>Encargos financeiros: taxa de juros de 4% a.a com bônus de adimplência de 25% desta taxa.</p> <p>Benefício: rebate de R\$ 700,00 por beneficiário distribuído entre as parcelas do crédito. O rebate ocorre somente nos créditos coletivos ou grupais realizados com no mínimo 3 mutuários.</p> <p>Prazo de reembolso: até 8 anos, incluídos até 5 anos de carência (em geral até 3 anos de carência).</p>
GRUPO C - CUSTEIO E INVESTIMENTO
<p>O limite no valor dos créditos pode ser elevado em até 50% quando os recursos forem para:</p> <p>a) bovinocultura de leite, fruticultura, olericultura e ovinocaprinoicultura;</p> <p>b) avicultura e suinocultura fora do regime de parceria ou integração com agroindústrias;</p> <p>c) agricultores em fase de transição para a agricultura orgânica;</p> <p>d) sistemas agroecológicos de produção cujos produtos sejam certificados pelas normas do MAPA;</p> <p>e) famílias que apresentarem propostas de crédito específicas para projetos de jovens maiores de 16 anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio.</p>

GRUPO D – CUSTEIO
<p>Limites: até R\$ 5 mil por mutuário em cada safra.</p> <p>Encargos financeiros: taxa efetiva de juros de 4% a.a.</p> <p>Prazo de reembolso: até 2 anos em função do ciclo de cada empreendimento.</p>
GRUPO D - INVESTIMENTO
<p>Finalidade: investimentos em atividades produtivas ou de serviços destinados a promover o aumento da produtividade e da renda do produtor.</p> <p>Limites: incluídos recursos para custeio associado de no máximo 30% são:</p> <p>a) <u>Individual:</u> R\$ 15 mil por beneficiário</p> <p>b) Coletivo ou grupal: R\$ 75 mil, observado o limite individual por beneficiário.</p> <p>Encargos financeiros: taxa de juros de 4% a.a com bônus de adimplência de 25% nesta taxa.</p> <p>Prazo de reembolso: até 8 anos, incluídos até 5 anos de carência (em geral até 3 anos de carência).</p> <p>Limite adicional de até 20% quando destinado à famílias que apresentarem propostas específicas para projetos de jovens com mais de 16 anos que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio.</p>
CRÉDITOS ESPECIAIS PARA OS GRUPOS C e D - SAFRA 2002/03
INVESTIMENTO INTEGRADO COLETIVO
<p>Destinado a cooperativas, associações ou outras pessoas jurídicas que sejam formadas exclusivamente por agricultores familiares.</p> <p>O limite de crédito é de R\$ 200 mil, com limite por beneficiário de R\$ 5 mil. Permitido capital de giro associado de até 35% do valor do financiamento.</p> <p>Encargos financeiros: taxa de juros de 4% a.a com bônus de adimplência de 25% nesta taxa.</p>
INVESTIMENTO PRONAF FLORESTAL
<p>Crédito de investimento para silvicultura e sistemas agroflorestais, incluindo os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.</p> <p>Os limites são de R\$ 6 mil para o grupo “C” e de R\$ 4 mil para o grupo “D”, independente dos definidos para outros investimentos do Pronaf.</p> <p>Condições de liberação: até 40 % do crédito para implantação e plantio e o restante destinado a replantio, tratos culturais, controle de pragas e outras atividades de manutenção (2º, 3º e 4º anos).</p> <p>Encargos financeiros: taxa de juros de 4% a.a com bônus de adimplência de 25% na taxa de juros</p> <p>Prazo de reembolso: até 12 anos, com carência até a data do primeiro corte limitada a 8 anos.</p> <p>A assistência técnica é obrigatória e deve contemplar toda a implantação do projeto.</p>
INVESTIMENTO - AGREGAÇÃO DE RENDA À ATIVIDADE RURAL (AGREGAR)
<p>Crédito para beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária ou de produtos artesanais e a exploração de turismo e lazer rural. Financia a implantação de pequenas e médias agroindústrias isoladas ou em rede, e a instalação de unidades centrais de apoio gerencial para agroindústrias integradas em rede, para prestação de serviços de controle de qualidade do processamento, de marketing, de aquisição, de distribuição e de comercialização da produção.</p> <p>Os limites de crédito são independentemente dos outros investimentos do Pronaf, sendo de até R\$ 15 mil por beneficiário e de até R\$ 600 mil por unidade (crédito coletivo ou grupal).</p> <p>Para Unidades Agroindustriais até 30% do valor financiado pode ir para capital de giro, até 30% para investimento na produção agropecuária objeto do beneficiamento, processamento ou comercialização e até 15% para a unidade central de apoio gerencial em projetos agroind. em rede.</p> <p>Encargos financeiros: taxa de juros de 4% a.a com bônus de adimplência de 25% na taxa de juros.</p>

Fonte: Bacen – Resolução nº 3.001/02

3.5 Fontes de recursos para os financiamentos

O Pronaf, apesar de ser um programa específico para a agricultura familiar, faz parte do SNCR e traz todos os seus problemas e limitações, principalmente em relação às fontes de recursos e aos custos bancários para a sua operacionalização. As fontes de recursos do Pronaf são o FAT, Fundos Constitucionais (FNE, FCO e FNO), recursos próprios dos bancos cooperativos, recursos de Operações Oficiais de Crédito do OGU e os recursos obrigatórios (MCR 6.2). Entre estas fontes apenas o FAT e os RPE demandam equalização das taxas de juros, *spread*, taxas bancárias e rebates concedidos em algumas modalidades de financiamento. Os recursos do OGU eram autoequalizáveis até 2000, quando passaram a demandar equalizações do *spread* bancário nos créditos para os grupos A e B. As outras fontes são autoequalizáveis, com custos e encargos debitados nas próprias fontes.

As Portarias de Equalização emitidas pela STN/MF definem os prazos e os valores máximos a serem financiados por grupo e modalidade de crédito para cada agente financeiro. As instituições financeiras têm autonomia para definir quando, onde e para quem financiar dentro de cada grupo de agricultores. A SAF/MDA não tem nenhuma gerência sobre este processo, e, em geral, não tem nem mesmo acesso à previsão de distribuição dos recursos entre os estados da federação definidos pelos agentes financeiros. A única exceção são os recursos do OGU onde a SAF pode indicar os estados onde os recursos devem ser aplicados.

3.5.1 Recursos de Operações Oficiais de Crédito do Orçamento Geral da União

Os recursos das Operações Oficiais de Crédito do OGU somente podem ser operados por bancos públicos federais, que no Pronaf tem se resumido ao BB e ao BN. Os valores a serem aplicados em cada estado são informados pela SAF à STN, que os repassa diretamente aos agentes financeiros em parcelas decenais em função de sua aplicação. Os recursos do OGU têm sido destinados aos grupos A e B do Pronaf e para uma parte dos financiamentos de custeio e investimento do grupo A/C. Na safra 2002/03 também foram destinados ao Pronaf Florestal beneficiando agricultores familiares dos grupos C e D.

3.5.2 Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT

Os recursos do FAT são destinados para custeio e investimento nos grupos C e D. Na safra 1999/00, período de transição entre o Procefa e o Pronaf A, estes recursos também foram utilizados em operações deste grupo. Por força de Lei, os recursos do FAT precisam primeiro

passar por um banco público federal, que assume os riscos e concede garantias ao FAT, para depois poderem ser repassados para outros agentes financeiros. Para disponibilizar seus recursos o FAT cobra dos agentes financeiros a TJLP, cabendo ao TN a equalização dos juros entre a TJLP e a taxa cobrada dos agricultores, além do *spread* cobrado pelos bancos e o rebate concedido nos créditos para o grupo C.

Para o crédito de custeio, o BB e o BN recebem os recursos diretamente do FAT, podendo inclusive utilizar cooperativas de crédito rural para realizarem os financiamentos aos agricultores através de repasse ou de prestação de serviços. Nos financiamentos de investimento, os recursos vão prioritariamente para o BNDES, que atua como banco de “segundo piso” repassando os recursos para os demais agentes financeiros públicos e privados. A equalização e o *spread* são pagos ao BNDES que repassa uma parte do *spread* aos outros agentes financeiros. O BB é uma exceção a esta regra, recebendo desde a safra 2001/02 recursos para investimentos diretamente do FAT.

3.5.3 Recursos Obrigatórios – Exigibilidades Bancárias

Aos bancos realizam poucas operações no Pronaf com esta fonte, preferindo aplicar em financiamentos a 8,75% aa ao invés dos 4% aa do Pronaf. Quando é utilizada no Pronaf, os recursos obrigatórios são praticamente restritos ao crédito de custeio para o grupo D, onde não existem rebates. Normalmente os bancos só aplicam esses recursos no Pronaf quando realizam convênios com agroindústrias ou cooperativas de produção que assumem grande parte das tarefas bancárias e dos riscos. Dos R\$ 10 bilhões aplicados no crédito rural a cada ano com recursos desta fonte, menos de 3% são destinados à financiamentos do Pronaf.

Para que os bancos operem com esta fonte no Pronaf existe como incentivo o fator compensador de exigibilidade, permitindo aos bancos o registro junto ao Bacen de R\$ 1,3 para cada R\$ 1,00 aplicado no Pronaf a título de cumprimento da exigibilidade bancária. Com isso, ganham liberdade para aplicar esta diferença em qualquer outra operação financeira. A Resolução do CMN, que definiu um limite mínimo de 20% para aplicação dos recursos obrigatórios em operações com valor de até R\$ 60 mil, pouco contribui para incentivar as aplicações no Pronaf, pois este valor é muito superior ao valor médio dos contratos do programa. Os convênios realizados entre os bancos e as agroindústrias para financiamento de agricultores familiares utilizando recursos desta fonte ainda são muito restritos, concentrados na região Sul e principalmente para as atividades de fumo, aves e suínos.

3.5.4 Fundos Constitucionais de Financiamento Regional (FC's)

Os recursos dos três FC's (FNO, FNE e FCO) são utilizados no Pronaf para o crédito de investimento dos grupos A, C e D. Para o primeiro existe uma exigência legal, nem sempre atendida, de que 10% dos recursos recebidos a cada ano da STN sejam aplicados em operações de crédito com assentados da reforma agrária.

Nos últimos anos houve uma baixa aplicação nos grupos C e D do Pronaf devido, principalmente, a interpretação por parte de seus gestores da Lei nº 10.177/01 que rege os FC's. Esta Lei define que os Fundos devem praticar nos empréstimos do Pronaf, os mesmos encargos financeiros estabelecidos pelo CMN para as demais fontes do programa. Os gestores dos FC's entendiam como encargos apenas a taxa de juros, excluindo assim os rebates e bônus de adimplência concedidos pelo Pronaf. Por isso, os agentes financeiros operavam quase que exclusivamente com o Pronaf A. Este problema foi resolvido em maio de 2002 quando da promulgação da Lei nº 10.464, baseada na MP 24/02. Em seu artigo 14 os rebates e os bônus por adimplemento que forem aplicados aos financiamentos do Pronaf foram definidos como componentes dos encargos financeiros.

Os FC's são fontes onde existe um grande espaço para crescimento das aplicações no Pronaf, especialmente porque há disponibilidade de recursos, existe muita demanda por créditos de investimento, especialmente nas regiões onde os fundos estão presentes, além de não demandarem equalização de juros, *spread* e rebates por parte da União.

3.5.5 Recursos Próprios dos Bancos Cooperativos - RPE

Os bancos cooperativos foram autorizados a receber equalização de encargos financeiros em operações destinadas ao crédito rural pela Lei nº. 9.848/99. O Tesouro Nacional paga como equalização de juros, o valor equivalente a 80% da Taxa Selic, acrescido de um *spread* de 1,85% aa, com base no saldo médio devedor dos empréstimos. São equalizados recursos para operações de crédito de custeio destinados aos grupos C e D.

3.6 Agentes financeiros operadores do crédito

São pouco os agentes financeiros que operam o Pronaf, sendo que cinco bancos - BB, BN, BASA, Bancoob e Bansicredi - são responsáveis pela maioria dos financiamentos. Alguns bancos privados e outros públicos pertencentes a governos estaduais, também têm operado com recursos obrigatórios em operações de custeio do Pronaf, além de cooperativas de crédito rural através de

repasses ou prestação de serviços para o BB e BNDES. O BNDES atua somente como banco de “segundo piso” nos créditos de investimento, repassando os recursos do FAT para outros agentes financeiros. Um dos motivos da concentração dos recursos do Pronaf nos bancos públicos federais é a exclusividade destes bancos na realização de operações com as principais fontes do programa - FAT, OGU e FC's (quadro 4).

Quadro 4. Pronaf: Linhas de crédito por grupo, fonte de recursos e agentes financeiros

GRUPO	FONTES	BANCOS OPERADORES
A	OGU	BB, BN e BASA
	FC's	BB (FCO), BN (FNE) e BASA (FNO)
B⁽¹⁾	OGU	BN
A/C - Custeio e Invest.	OGU + FAT	BB e BN
C – custeio	FAT	BB e BN
	RPE	Bancos Cooperativos
D - Custeio	FAT	BB e BN
	RPE	Bancos Cooperativos
	MCR 6.2	Todos os bancos públicos e privados
C - Investimento	FAT	BB direto e via BNDES: todos os agentes financeiros
	FC's	BB (FCO), BN (FNE) e BASA (FNO)
	OGU	BB – Exclusivamente para o Pronaf Floresta
D - Investimento	FAT	BB direto e via BNDES: todos os agentes financeiros
	FC's	BB (FCO), BN (FNE) e BASA (FNO)
	OGU	BB – Exclusivamente para o Pronaf Floresta

⁽¹⁾ Com a Lei 10.464/02, os Fundos Constitucionais também podem fornecer recursos para o grupo B.

3.6.1 Banco do Brasil

O Banco do Brasil, a exceção do grupo B, opera com todos os demais grupos e modalidades de crédito do Pronaf. Por ser um banco público federal tem acesso exclusivo a fontes de recursos oficiais destinadas à agricultura em algumas regiões, como os recursos do OGU e FAT nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste e o FCO na região Centro-Oeste.

O FAT é a principal fonte do Pronaf operada pelo BB, responsável por mais de 70% dos recursos aplicados nas últimas safras. Nas operações destinadas ao custeio para os grupos C e D, o Banco do Brasil recebeu na safra 2002/03 do TN, a título de *spread*, 8,48% aa sobre o valor financiado, além de uma taxa de serviços mensais de R\$ 8,99 por contrato. Estes valores têm se alterado desde a criação do Pronaf, com o *spread* variando entre 4% a 8,48% aa e a taxa de serviço mensal entre R\$ 8,99 e R\$ 17,30 por contrato, independente do valor financiado (tabela 20). A taxa de serviço adquire um peso significativo considerando o baixo valor médio dos contratos do Pronaf, especialmente do grupo C.

Tabela 20. Pronaf: Valor cobrado pelo BB em operações de custeio (FAT) - 1995 a 2002

Ano Agrícola	Spread (% ao ano)	Taxa de Serviço (R\$ / mês / contrato)
1995/96	7,00	-
1996/97	5,93	17,30
1997/98	4,95	17,30
1998/99	5,75	16,00
1999/00	8,75	17,00
2000/01	8,48	13,01
2001/02	8,48	13,01
2002/03	8,48	8,99

Fonte e Elaboração: SAF/MDA

Na safra 2002/03, o BB recebeu nas operações de investimento para os grupos C e D com recursos do FAT, um *spread* anual de 6,6% e 4%, respectivamente. Para o Pronaf Investimento destinado à modalidade Agregar, o BB recebeu um *spread* de 8,48% aa, além de uma taxa de serviço mensal de R\$ 6,05 por contrato. Até o final da safra 2001/02 o BB operava o Pronaf investimento através de repasses do BNDES, recebendo 3% aa nas operações do Pronaf D (igual aos demais agentes financeiros) e 5,6% aa para o Pronaf C, um privilégio exclusivo do BB. Entretanto, em função de um “boicote²⁹” promovido pelo BB em relação à aplicação dos recursos de investimento do Pronaf, a equalização passou a ser realizada diretamente a este banco, aumentando o seu *spread* em 1% para todas as operações de investimento.

O OGU é a segunda principal fonte dos recursos operados pelo BB. Estes recursos são destinados ao Pronaf grupo A e ao grupo A/C. Para operar com esta fonte o BB, recebia um *spread* de 2% sobre o valor financiado (pago pelo TN) e mais 2% sobre o valor retornado do crédito (pago pelos agricultores).

Os recursos do FCO têm sido pouco utilizados no Pronaf, com exceção do grupo A. O BB recebia um *spread* de 3% aa nas operações de investimento para os grupos A, C e D. O BB

²⁹ Na safra 2001/02, depois de garantir recursos no OGU para equalização dos juros e pagamento das taxas bancárias para os financiamentos de Pronaf investimento para os grupos C e D (uma das principais reivindicações dos movimentos sociais) os créditos não se concretizavam nas agências bancárias, apesar de existir grande demanda entre os agricultores e os recursos estarem disponíveis no BNDES. O BB, principal operador do Pronaf, não pegava estes recursos no BNDES e ao mesmo tempo informava aos agricultores que o problema estava na disponibilização dos recursos pelo MDA, na burocracia do BNDES ou mesmo na falta de equalização pela STN. Entretanto, o problema era o ganho do BB na operacionalização do crédito. O BB recebia um *spread* de 3 e 5,6% nas operações de investimento dos grupos C e D, respectivamente via BNDES (que ficava com 1%). O BB não operava porque queria que os recursos fossem repassados diretamente pelo FAT ao Banco, sem a intermediação do BNDES, porque com isso passaria a receber todo o *spread* pago pelo TN nas operações, inclusive à parte do BNDES – 4% aa para o grupo “D” e 6,6% aa para o C. Ou seja, por 1% a mais de *spread* nos contratos do Pronaf Investimento o Banco do Brasil não operou esta linha do Pronaf entre setembro de 2001 a abril de 2002, além de ter operado pouco nas safras anteriores. Enquanto todos atribuíam a falta de garantias dos agricultores familiares para terem acesso ao crédito, o era de remuneração do BB. A prova disso é que uma vez equalizados os recursos diretamente para o BB ele aplicou cerca de R\$ 200 milhões no Pronaf Investimento nos grupos C e D em um prazo de aproximadamente 2 meses.

também deve realizar alguns financiamentos com recursos obrigatórios, não quantificados neste trabalho.

3.6.2 Banco do Nordeste - BN

Nas operações do Pronaf, o BN utiliza basicamente recursos públicos de crédito – FAT, OGU e FNE. Os recursos do OGU são empregados em operações dos grupos A, B e parte do A/C; os do FAT para o custeio dos grupos C e D; do FNE para o investimento nos grupos A, C e D; e do FAT captados junto ao BNDES para o investimento dos grupos C e D. Nas últimas safras o BN vem reduzindo a captação de recursos do FAT no BNDES, para os grupos C e D, concentrando sua aplicação nos recursos do FNE.

Nas operações com o OGU (Pronaf A, B e A/C), o BN recebia do TN um *spread* de 2% aa sobre o valor emprestado. Além disso, cobrava mais 2% sobre o valor do financiamento retornado, debitando-os juntamente com os rebates concedidos nos créditos quando da devolução dos recursos recebidos ao Tesouro Nacional.

Nos financiamentos com recursos do FNE o BN recebia um *spread* de 3% aa sobre o valor financiado. O BN tem tido uma participação muito reduzida nas operações de custeio do Pronaf, restrita aos recursos do FAT (financiou R\$ 20 milhões na última safra). Para realizar estas operações o BN recebia do TN um *spread* de 11,97% aa. Até a safra 2000/01 este percentual era de 3% aa, ampliando sua remuneração em cerca de 300% em apenas um ano.

3.6.3 Banco da Amazônia - BASA

O BASA utiliza como fonte de recursos para o Pronaf praticamente só o FNO, destinados principalmente para o grupo A do Pronaf. O BASA também trabalha com linhas específicas para a agricultura familiar (grupos C e D) dentro de outros programas operados pelo banco. Com recursos do FNO, atua com o “Pronaf Prodex” e o “Pronaf Prorural”, linhas de crédito não são reguladas pela SAF/MDA. Estes financiamentos destinados ao público do Pronaf não tem sido incorporados nos informes da SAF sobre o volume de recursos aplicados pelo programa. Além disso, por uma divergência entre a diretoria do BASA e membros do Codefat, o BASA ficou muito tempo sem operar com recursos do FAT para qualquer modalidade de financiamento.

3.6.4 BNDES

O BNDES tem cumprido um papel fundamental no repasse dos recursos para os financiamentos de investimento, pois faz a intermediação entre o FAT e as instituições

financeiras (bancos e cooperativas) que desejam operar esta modalidade de crédito. A participação do BNDES poderia ser muito mais significativa no Pronaf caso o banco também operasse com repasses para o crédito de custeio. Os bancos cooperativos, bancos estaduais, sistemas cooperativos de crédito e os bancos privados também poderiam ser repassadores do crédito de custeio, a um custo inferior ao praticado atualmente pelo BB e BN para a realização destas operações.

O BNDES recebia do TN a equalização dos juros, o rebate concedido para o grupo C, e um *spread* de 4% aa, dos quais 1% aa fica para o BNDES e os 3% aa restantes são repassados para o agente financeiro final. As portarias de equalização emitidas pelo MF definem o volume total de recursos que serão equalizados no BNDES, o qual distribui às instituições financeiras interessadas de acordo com a demanda.

3.6.5 *Bansicredi e Bancoob*

Para o crédito de custeio, o Bansicredi e o Bancoob utilizam os recursos captados em forma de depósitos a vista (exigibilidades bancárias) e outros recursos próprios (depósitos e patrimônio) que são equalizados pelo TN. Os recursos equalizados são responsáveis pela maior parte das aplicações destes bancos no Pronaf. Para investimento, os bancos cooperativos utilizam recursos captados junto ao BNDES (FAT).

As cooperativas ligadas ao Bansicredi têm uma grande e crescente participação nos financiamentos do Pronaf, indicando um forte vínculo com as atividades rurais e sua penetração entre os agricultores familiares mais estruturados (sua participação se concentra nos créditos para o grupo D). A participação do Bancoob no Pronaf é pequena, apesar do grande número de cooperativas de crédito rural pertencente ao Sicoob.

3.6.6 *Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito*

O Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária tem tido uma participação crescente nos financiamentos do Pronaf. Este sistema foi constituído em 1996 por 5 cooperativas de crédito rural nas regiões Sudoeste e Centro-Sul do Paraná. Em dezembro de 1998 contava com 15 cooperativas e 5.898 associados. No final de 2000 já era formado por 31 cooperativas e 15.175 sócios e em março de 2003 contava com 31.500 associados, distribuídos em 71 cooperativas de crédito rural de agricultores familiares, sendo 37 no Paraná, 20 em Santa Catarina e 14 no Rio Grande do Sul, atuando em cerca de 218 municípios da Região Sul.

A maioria absoluta dos seus associados é enquadrada nos critérios do Pronaf e grande parte pertencente ao grupo C (Bittencourt & Abramovay, 2001). Um levantamento de seu quadro social demonstra que 49,8% não tinham conta corrente antes de sua filiação à cooperativa. Cerca de 85,2% dos associados nunca tinham realizado financiamento em um banco e 63,3% faziam empréstimos através do sistema “troca-troca” com custo de até 100%. A participação em alguma organização social também é uma constante entre seus filiados, e pelo menos 50% de seus associados participavam de algum grupo comunitário, especialmente no estado do Paraná (Junqueira, 2003).

As cooperativas do Sistema Cresol são importantes intermediárias dos financiamentos do Pronaf. Sua participação não figura entre os agentes financeiros no Anuário do Crédito Rural do Bacen porque suas operações são realizadas por intermédio do BB para o crédito de custeio e pelo BNDES para investimento. As cooperativas atuam na intermediação do crédito através de dois mecanismos: repasse³⁰ de recursos e prestação de serviços³¹.

Até a safra 1999/00 o BB operava com as Cresol's somente por meio de repasse de recursos. A partir dessa safra, começou a operar com prestação de serviços através de algumas agências, metodologia que foi estendida para todas as operações a partir da safra 2002/03. Na safra 2002/03 as cooperativas receberam³² do BB até 2,5% aa sobre o valor financiado para a prestação de serviços³³. Com este *spread* as cooperativas precisam assumir todos os custos operacionais para a liberação dos créditos e os riscos junto ao banco, tanto nos repasses de recursos como na prestação de serviços.

³⁰ No repasse de recursos as cooperativas são as fornecedoras finais dos empréstimos aos agricultores, devendo organizar a demanda e fazer os contratos e assumir todos os riscos das operações. Estas operações são realizadas em função do valor do Patrimônio Líquido (PL) das cooperativas, comprometendo seu limite de endividamento.

³¹ Na prestação de serviços (ocorre somente para o BB), as cooperativas realizam praticamente o mesmo trabalho, mas o contrato é assinado entre o agricultor e o BB. Embora as cooperativas não assumam diretamente os riscos destes financiamentos, como elas atuam como avalistas dos contratos, assumem indiretamente os riscos. A prestação de serviços não compromete o limite de endividamento das cooperativas, mas pode trazer conseqüências negativas ao longo dos anos, como a perda de autonomia para a seleção dos beneficiários, a tentativa do BB em “tomar” os melhores associados da cooperativa e a concessão de aval para valores muito superiores as potencialidades das cooperativas (não é vinculado ao PL).

³² Dos 2,5% aa, apenas 1,0% aa é efetivamente *spread*. Os até 1,5% aa é um Índice de Performance. Caso os créditos fornecidos aos associados não tenham 100% de adimplência junto ao BB, este desconta os valores inadimplentes dos 1,5% concedidos como índice de performance da cooperativa.

³³ Na safra 1997/98 o BB pagou 0,5% ao ano de *spread* e na safra 1998/99 subiu para 1,0%. Nas duas safras seguintes o *spread* foi de 1,5% aa (somente para repasses, sendo que a prestação de serviços não era remunerada). Na safra 2001/02, em função da intermediação da SAF junto ao BB, o *spread* subiu para 3% aa para repasse e para prestação de serviços. Este percentual foi reduzido para 2,5% aa na safra 2002/03 em função da redução do valor da taxa de serviços recebida pelo BB do TN nas operações de custeio do Pronaf.

Nas operações de investimento com recursos obtidos junto ao BNDES, as cooperativas recebiam 3% ao ano de *spread* durante a vigência dos contratos, assumindo também todos os custos e riscos. As Cresol's também têm atuado no repasse de recursos do Programa de Microcrédito do BNDES, denominado pelo Sistema Cresol como MicroSol³⁴.

Além dos recursos oficiais de crédito, as cooperativas do Sistema Cresol também realizam financiamentos com recursos próprios. Estes financiamentos são de pequeno valor, por prazos curtos e sem burocracia, destinados para créditos pessoais e produtivos de atividades agrícolas e não agrícolas. Eles são importantes porque demonstram que a demanda por crédito dos agricultores familiares não se restringe aos financiamentos agrícolas, como destaca Santos *et al* (2002) em pesquisa realizada na Cresol Francisco Beltrão³⁵. Esse estudo cita que 69,1% dos agricultores que acessaram o crédito pela cooperativa fizeram por outros motivos, que não necessariamente voltados à produção agropecuária, como pequenos negócios, manutenção familiar, produção artesanal para complemento da renda, entre outros.

Além do Sistema Cresol, outras cooperativas de crédito rural não vinculadas aos bancos cooperativos existentes no Brasil, como a Crehnor, também atuam nos financiamentos de custeio e investimento do Pronaf através da prestação de serviços para o BB.

3.7 Os atores envolvidos na elaboração e execução do Pronaf Crédito

São muitos os atores governamentais e não governamentais envolvidos na definição e execução do Pronaf crédito. Entre os órgãos governamentais, participam diretamente os Ministérios do Desenvolvimento Agrário, da Fazenda, do Planejamento, do Trabalho e da Integração Nacional, o Bacen, os bancos públicos federais (BB, BN BASA e BNDES), a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria de Agricultura Familiar, o Conselho Monetário Nacional e o Codefat. Além destes, estão ainda envolvidos em sua execução os CEDRS e os CMDRS, os Sindicatos de Trabalhadores Rurais, os Sindicatos de Agricultores Familiares, os Sindicatos Rurais, as entidades públicas de extensão rural, as cooperativas de crédito, os bancos cooperativos e privados, as agroindústrias e, logicamente, os próprios agricultores. Alguns destes

³⁴ Os recursos são repassados para as Cresol's ao custo da TJLP acrescido de 1% de juros ao ano. As cooperativas emprestam aos associados ao custo anual de até 2,5 vezes (duas vezes e meia) a TJLP, o que representa uma taxa de juros de cerca de 1,5% a 2,5% ao mês. O financiamento pode ser feito por um prazo máximo de 5 meses, sendo os empréstimos limitados ao mínimo de R\$ 150,00 e o máximo de R\$ 2.000,00. As cooperativas devem devolver os recursos ao BNDES após 3 anos, em cinco prestações semestrais.

³⁵ Situação que pode ser estendida para a maioria das cooperativas do Sistema Cresol devido a representatividade desta cooperativa em relação as demais que compõem o Sistema.

atores são envolvidos exclusivamente com algumas fontes ou modalidades de crédito, outros participam de todo o processo de elaboração e execução do Programa.

Para definir as condições do crédito e os grupos beneficiários, a SAF elabora e apresenta a um grupo formado por técnicos do MF, STN e Bacen, propostas de resoluções para o CMN. Este grupo analisa as propostas, aceitando, rejeitando ou modificando-as. As propostas acordadas são encaminhadas ao CMN para aprovação. Para respaldar e legitimar o trabalho do grupo, o MDA encaminha um Aviso Ministerial para o Ministro da Fazenda com as propostas acordadas pelo grupo. Muitas vezes as propostas apresentadas pela SAF não são acatadas pelo grupo técnico, demandando um processo de articulação política dentro do governo. As resoluções do CMN definem as condições do crédito e os grupos de Pronaf e são válidas para todos os financiamentos do programa. Até 2001, as decisões sobre os encargos dos financiamentos realizados com recursos dos FC's também demandavam a aprovação pelos Conselhos Gestores desses Fundos (A Lei que determinou que os fundos pratiquem os mesmos encargos financeiros definidos pelo CMN para o Pronaf eliminou este processo).

A definição dos recursos que serão disponibilizados para cada plano de safra depende de cada fonte, cuja negociação pode ser complexa e demorada. Para os recursos dos Fundos Constitucionais, a SAF/MDA faz uma estimativa de demanda (ou da necessidade de recursos para garantir o Plano de Safra) e comunica o Ministério da Integração Nacional através da Secretaria responsável por seu acompanhamento. Essa previsão é realista quando se trata de recursos destinados ao Pronaf A, pois existe uma definição legal sobre a utilização dos Fundos para estes financiamentos. Para os créditos de investimento destinados aos grupos C e D a estimativa da SAF/MDA tem sido muito superior ao efetivamente aplicado, sendo inclusive superior as reais disponibilidades dos Fundos para este programa, conforme será apresentado no próximo capítulo.

Para definir a equalização dos recursos próprios dos bancos cooperativos, estes apresentam a SAF e a STN/MF uma estimativa do volume de recursos que terão condições de disponibilizar e aplicar. Para a STN estes bancos apresentam, ainda, uma planilha com uma curva de aplicação, contendo uma estimativa do Saldo Médio Diário das Aplicações durante a vigência dos contratos. A SAF informa a STN se concorda com a demanda dos bancos, que dependendo da disponibilidade de recursos, libera a equalização. As Portarias de equalização são editadas posteriormente e definem um limite máximo a ser aplicado com garantias de equalização. Nas

últimas safras, a SAF tem procurado garantir o atendimento da demanda apresentada pelos bancos cooperativos (porque os custos são inferiores aos do BN e BB), mas vincula o volume equalizado ao efetivamente aplicado na safra anterior.

Para estimar o volume de recursos obrigatórios disponibilizados nos planos de safra do Pronaf, a SAF faz uma estimativa a partir das aplicações efetivadas nos anos anteriores, associada a uma previsão em função de alterações nas regras do programa que possam alterar este histórico. Para estes recursos não existe nenhum contato direto entre a SAF, o Bacen e os bancos para definir o valor a ser disponibilizado.

Os recursos Orçamentários para crédito disponibilizados para o Pronaf (grupos A, B e A/C) precisam estar previamente definidos no Orçamento Geral da União, portanto dependem de um acerto entre os Ministérios da Fazenda, do Planejamento e do Desenvolvimento Agrário. A SAF faz uma estimativa de demanda e apresenta a STN, que solicita ao Ministério do Planejamento uma posição sobre a disponibilidade dos recursos. Uma vez definido o valor a ser disponibilizado pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, a SAF incorpora o valor no total a ser disponibilizado no plano de safra. Normalmente os recursos definidos por estes dois ministérios têm ficado muito abaixo do demandado pela SAF.

A definição dos recursos do FAT é que requer maior negociação no interior do Governo. A SAF, com base em uma previsão de demanda negocia com o Ministério do Trabalho e o Codefat a liberação de recursos para o Pronaf. O Codefat analisa o valor total alocado nos bancos públicos (o está comprometido e o que deverá retornar dos financiamentos anteriores - disponíveis) e o que poderá alocar de recursos novos. Esta negociação tem sido simples e rápida porque o FAT tem conseguido disponibilizar todo o recurso demandado pela SAF. Os gestores do FAT no Ministério do Trabalho acompanham o desempenho dos programas realizados com seus recursos, inclusive tendo acesso aos dados dos financiamentos por beneficiário.

Paralelamente às consultas ao FAT, a SAF faz uma estimativa mais precisa da demanda de recursos por modalidade, grupo e agente financeiro. Esta estimativa é realizada em função do valor aplicado nos anos anteriores e das necessidades definidas de acordo com as negociações com os movimentos sociais, alterações e inovações nas linhas de crédito, além da perspectiva de fomentar mais esta ou aquela linha de financiamento. Esta demanda é encaminhada a STN para que ela possa fazer uma estimativa dos custos para a equalização. A STN, independente da demanda a ser apresentada pela SAF, solicita aos bancos operadores do FAT (BB, BN e BNDES)

uma planilha contendo a demanda de recursos (normalmente baseado no valor aplicado na safra anterior) e uma estimativa da curva da aplicação (Saldo Médio Diário das Aplicações e número de contratos) durante a vigência dos contratos. Solicita, ainda, uma previsão dos valores a serem cobrados pelos bancos do TN no ano seguinte referente ao carregamento de anos anteriores (rebates, *spread*, taxas bancárias, prorrogações, bônus extras, etc.). Com base nas curvas apresentadas pelos bancos e na demanda da SAF, a STN faz a estimativa dos custos. Neste momento iniciam as discussões mais acirradas entre a SAF e a STN, envolvendo o Ministério do Planejamento e indiretamente o MAPA e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), pois a mesma rubrica destinada para a equalização do Pronaf é utilizada para as equalizações do Proex (Programa de apoio as exportações do Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior) e para as linhas de crédito rural coordenados pelo MAPA.

As negociações para definir o *spread* dos bancos nas operações de crédito são realizadas exclusivamente pelo Ministério da Fazenda, com os respectivos bancos, sem a participação do MDA. A SAF era convidada a participar deste processo apenas quando os bancos têm dificuldade em negociar com o MF, solicitando apoio para suas demandas. A SAF somente ganhou espaço das discussões sobre os custos do Pronaf a partir da safra 2001/02, quando seus técnicos tiveram acesso à metodologia de cálculo utilizada para a equalização, e a separação dos gastos do TN com o Pronaf por tipo de despesas. Mesmo sem poder de decisão, a SAF tem apresentado um conjunto de propostas a STN e ao Ministério do Planejamento, visando reduzir os custos do programa e ampliar o volume equalizado.

A negociação dos recursos necessários para a equalização do Pronaf é coordenada pelo Ministério do Planejamento e realizada individualmente com os ministérios – MDIC, MAPA e MDA. O volume final de recursos destinado à equalização do Pronaf tende a ser definido somente após a conclusão das negociações com os outros dois ministérios. Neste momento a negociação normalmente envolve os ministros das respectivas pastas e, impreterivelmente, termina na Casa Civil, muitas vezes demandando a intermediação do Presidente da República.

Uma vez acordados os valores para a equalização dentro do governo, o MF emite as portarias de equalização por agente financeiro e só então os bancos podem começar a operar os financiamentos. Como os bancos somente emitem suas instruções internas após a emissão das portarias do MF, os recursos somente chegam na ponta alguns dias após a publicação das portarias no Diário Oficial.

Durante o processo de concessão do crédito, os agentes financeiros têm uma grande autonomia para realizar suas operações por estado, região, atividade e escolha dos agricultores a serem beneficiados. Basta respeitar a classificação e os valores definidos por grupo e modalidade de crédito do Pronaf. Este processo é importante porque neste momento é que ocorrem os problemas de concentração regional e de atividade financiada pelo Pronaf. Os agentes financeiros podem priorizar regiões ou municípios, atividades e produtores, utilizando diversos mecanismos como a exigência de garantias reais, existência de fundos municipais de aval, realização de parte das funções bancárias por agroindústrias, prefeituras e sindicatos de trabalhadores rurais, ou ainda, através de exigências (indiretas) de reciprocidades bancárias.

Na concessão do crédito os STR's, Sintraf's, SR's e empresas estaduais de assistência técnica participam emitindo as declarações de aptidão para o Pronaf (Comprovação de sua condição de agricultor familiar). Para o grupo B, os CMDRS e CEDRS participam da análise e pré-seleção dos beneficiários do crédito. Os CEDRS atuam no levantamento da demanda do crédito para o grupo A em cada Estado.

3.8 Estimativa de custos para equalização do Pronaf – Safra 2002/03

O principal limitante financeiro para a expansão do Pronaf não está na disponibilidade de recursos para os empréstimos, mas no alto custo para a equalização dos juros, pagamentos de taxas e *spread* bancários e nos rebates concedidos nos créditos. Desde que haja recursos para a equalização das fontes, especialmente do FAT, ainda há margem para crescimento. Apesar de toda a crise do emprego no Brasil, que aumenta os gastos com o Seguro Desemprego, o saldo patrimonial³⁶ do FAT tem crescido nos últimos anos. Além do FAT, ainda há margem para crescimento entre os recursos dos FC's e os recursos obrigatórios.

Para ter uma noção mais precisa dos custos do Pronaf, é preciso separar o que se refere a equalização das fontes de recursos, quanto é destinado diretamente aos agricultores através dos rebates concedidos em algumas modalidades de financiamento e, principalmente, os custos de intermediação cobrados pelos bancos operadores do programa. Com esse objetivo, são realizadas estimativas dos custos para a União dos financiamentos que demandam equalização de recursos e

³⁶ O FAT é formado pelo PIS/PASEP e tinha no ano 2000 um patrimônio de R\$ 50 bilhões. Uma parte dos recursos arrecadados anualmente (40%) vai diretamente para o BNDES e são remunerados semestralmente com base na TJLP e em uma composição entre remuneração cambial e Libor. O valor restante (60%) é distribuído entre diferentes aplicações, como o Fundo de Estabilização Fiscal, Seguro Desemprego e financiamentos agropecuários (Abramovay & Bittencourt, 2000).

pagamento de *spread* diretamente do Tesouro Nacional³⁷ (recursos do FAT e dos bancos cooperativos).

Na prática, os custos do Pronaf para a União são superiores aos estimados a seguir porque os recursos dos Fundos Constitucionais e do próprio OGU, quando destinados a financiamentos, também geram despesas. Entretanto, apesar de também representarem custos para a União (são públicos), não acarretam em despesas adicionais ao TN porque são fontes auto-equalizáveis (as despesas com *spread* e rebates são debitadas nas próprias fontes).

As estimativas dos custos para o TN dos financiamentos do Pronaf com recursos do FAT e dos bancos cooperativos foram realizadas por grupo beneficiário, modalidades de crédito, fontes de recursos e agentes financeiros. Os cálculos foram feitos tendo como base as regras e os valores equalizados e disponibilizados para a safra 2002/03. Independente da aplicação dos recursos, devido a Lei de Responsabilidade Fiscal, os recursos para equalização precisam estar previstos no Orçamento Geral da União ou estarem previamente acordados com os Ministérios do Planejamento e da Fazenda para que sejam incluídos no orçamento do ano seguinte para que as Portarias de Equalização possam ser editadas.

Os gastos com a equalização das fontes se alteram de acordo com a variação da TJLP para os recursos do FAT e da Taxa Selic para os RPE dos Bancos Cooperativos. Para estimar os custos foi considerada a taxa média de 2002 para as duas taxas (9,88% ao ano para a TJLP e 19,11% aa para a Selic). Estas taxas variam ao longo do ano, sendo que em maio de 2003 a TJLP estava em 12% aa e a Selic em 26,5% aa, resultando em um custo para a União superior às estimativas. A STN, para prever a demanda de recursos para os gastos com equalização, utiliza taxas futuras da TJLP e da Selic projetadas pelo MF.

Para os créditos de custeio, os custos do TN foram calculados mês a mês e depois somados pelo período adotado para os contratos. Esta metodologia foi adotada porque a STN realiza pagamentos mensais aos bancos (taxas, *spread*, juros e rebates) das operações de custeio. Em caso de atraso no pagamento estes valores são corrigidos. Para os investimentos, as equalizações são ocorrem duas vezes ao ano: agosto (referente ao período de janeiro a junho) e em fevereiro (operações realizadas entre julho e dezembro). Para as operações de investimento,

³⁷ A STN/MF administra os recursos da rubrica orçamentária denominada “Operações Oficiais de Crédito” (tabela 19). Estes recursos são destinados à equalização dos financiamentos rurais e do Proex, para cobrir os custos com a Securitização das dívidas rurais e com o PESA, além de custear a política de garantia de preços mínimos e de estoques do governo. O aumento das despesas de um destes programas significa a redução dos recursos disponíveis para os demais.

os cálculos das despesas foram realizados em períodos semestrais³⁸ e depois somados para estimar os gastos anuais com equalização. Em todas as estimativas, inclusive para os créditos de investimento, foram utilizados valores correntes.

Para os contratos de investimento, as estimativas de custos consideraram uma taxa efetiva de juros de 3% aa cobrada dos agricultores³⁹. Como os contratos de investimento têm prazo de até 12 anos com até 8 de carência (Pronaf Floresta), as estimativas consideram dois prazos distintos – 6 anos (com 2 de carência) e 8 anos (como 3 de carência). Os custos para o Tesouro Nacional são apresentados para o primeiro ano (igual para os dois prazos) e para contratos com 6 e 8 anos de duração.

O objetivo destas estimativas é calcular o custo das operações ao longo do período de vigência dos contratos e não somente o impacto orçamentário no ano fiscal seguinte. Essa diferenciação é importante porque os gastos efetuados em um ano civil referem-se a dois ou mais planos de safra⁴⁰. Como os custos serão considerados para todo o período dos contratos, a expectativa é de que os valores encontrados para o primeiro ano de equalização sejam próximos aos projetados pela STN para 2003⁴¹.

3.8.1 Pronaf Custeio Grupo “C”

Esta modalidade de crédito utiliza duas fontes de recursos e são operacionalizadas por quatro bancos – BB e BN (FAT), o Bansicredi e o Bancoob (RPE). As estimativas de custos foram realizadas considerando um **valor médio de R\$ 1.200,00** para todos os financiamentos (calculado com base na média dos contratos da safra 2001/02). A duração média dos contratos foi estimada em **9 meses** (podem existir contratos com maior e menor duração).

O saldo médio diário das aplicações (SMDA) foi considerado constante durante todo o período dos contratos e equivale ao total disponibilizado para cada modalidade e agente financeiro. Apesar de existirem variações do SMDA ao longo dos 12 meses em que os recursos são equalizados, o uso de apenas 9 meses para todos os contratos reduz possíveis erros,

³⁸ O SMDA semestral foi calculado pela média entre o valor inicial e final do semestre, já incorporado os juros

³⁹ A taxa de juros para o Pronaf investimento é de 4% ao ano para os grupos “C” e “D”, com direito a um rebate de 25% caso os pagamentos sejam realizados em dia, resultando em uma taxa efetiva de 3% aa.

⁴⁰ A safra 2002/03 impacta o orçamento de 2002 no segundo semestre e o de 2003 durante o ano todo. Os créditos de investimento poderão impactar o Orçamento da União nos próximos 12 anos, dependendo dos prazos estabelecidos em cada contrato.

⁴¹ Para definir os custos de equalização para o orçamento de 2003, a STN considera os impactos dos 12 meses da safra 2002/03 em 2003, e os 6 meses iniciais da safra 2003/04 (segundo semestre).

resultando em valores muito próximos projetados pela STN considerando as efetivas curvas de aplicação apresentadas pelos bancos.

I) Recursos do FAT

a) Banco do Brasil

Nestas operações o BB recebia a equalização dos juros, um *spread* de 8,48% aa e uma taxa de serviço mensal de R\$ 8,99 por contrato, conforme fórmula a seguir:

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + (TJLP/100)]^{n/360} \times 1,0848^{n/360} - 1,04^{n/360} \} + (R\$ 8,99 \times NC)$$

Onde:

EQL = equalização devida referente ao período de equalização;

SMDA = Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização;

TJLP = Taxa de Juros de Longo Prazo do período de equalização;

n = número de dias corridos do período de cálculo;

NC = número de contratos "em ser" no último dia do período de equalização, acrescido do número de contratos liquidados no período de equalização.

Além destas despesas, o TN pagava mais R\$ 200,00 por contrato para cobrir o rebate concedido aos agricultores que efetuaram os pagamentos em dia. Foram equalizados R\$ 465 milhões para o grupo C para o BB na safra 2002/03, dos quais até R\$ 31,5 milhões podiam ser aplicados no grupo A/C⁴², onde a taxa de juros é de 2% aa.

Para um financiamento de R\$ 1,2 mil por um período de 9 meses, estima-se um custo para o TN de R\$ 404,77 ou 33,7% do valor financiado, dos quais 4,1% referem-se o custo da fonte, 12,9% ao custo bancário (*spread* + taxas) e 16,7% ao rebate concedido ao agricultor. Para os R\$ 465 milhões equalizados e aplicados em 387.500 contratos por 9 meses, os custos para a União serão de R\$ 156,85 milhões, dos quais o BB ficará com R\$ 60,06 milhões.

Caso o prazo do financiamento seja estendido para 12 meses, um crédito de R\$ 1,2 mil custará ao TN cerca de R\$ 473,02 ou 39,4% do valor financiado, dos quais 5,5% serão destinados para custear a fonte, 17,2% para o BB (*spread* + taxas) e 16,7% para o rebate.

b) Banco do Nordeste

O BN recebia do TN para realizar as operações com recursos do FAT a equalização dos juros e um *spread* de 11,97% aa sobre o valor financiado, conforme fórmula a seguir, além dos R\$ 200,00 por contrato para cobrir os rebates concedidos aos agricultores.

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + (TJLP/100)]^{n/360} \times 1,1197^{n/360} - [1,04^{n/360}] \}$$

⁴² As estimativas foram realizadas considerando que todos os contratos sejam para o grupo C.

Na safra 2002/03, foram equalizados R\$ 21 milhões para o grupo C no BN, dos quais até R\$ 14 milhões podiam ser aplicados para o grupo A/C. Um financiamento de R\$ 1,2 mil por 9 meses custa ao TN cerca de R\$ 352,82 ou 29,4% do valor financiado, dos quais 4,1% referem-se ao custo da fonte, 8,6% aos custos bancários e 16,7% ao rebate concedido ao agricultor. Para os R\$ 21 milhões equalizados e aplicados em 17.500 contratos com duração média de 9 meses, os custos para a União serão de R\$ 6,17 milhões, dos quais o BN ficará com R\$ 1,8 milhões, R\$ 3,5 milhões vão o rebate e R\$ 871 mil para equalização da fonte.

Para contratos com 12 meses de duração, um empréstimo de R\$ 1,2 mil custa ao TN cerca de R\$ 403,75 ou 33,6% do valor financiado, dos quais 5,5% referem-se ao custo da fonte, 11,4% aos custos bancários e 16,7% ao rebate.

II) Recursos Próprios dos Bancos Cooperativos – RPE

Para equalizar os recursos próprios dos bancos cooperativos o TN pagava o equivalente a 80% da Taxa Selic como custo de captação e 1,85% aa como *spread*, embora na prática os recursos tendem a custar menos que 80% da Selic e o *spread* deve ser maior que 1,85% aa. O Tesouro Nacional também paga aos bancos R\$ 200,00 por contrato relativo ao rebate concedido aos agricultores do grupo C.

Para a safra 2002/03 foram equalizados R\$ 30 milhões para o grupo C (R\$ 25 milhões para o Bansicredi e R\$ 5 milhões para o Bancoob), os quais devem ser aplicados em cerca de 25 mil contratos com valor médio de R\$ 1,2 mil. Como o custo para o TN é igual para os dois bancos, as estimativas foram realizadas com o valor total equalizado, obtido pela fórmula a seguir:

$$EQL = SMDA \times [(1 + (0,8 \times TMS)) \times (1,0185)^{n/360} - (1,04)^{n/360}]$$

Onde:

EQL = equalização devida referente ao período de equalização;
SMDA = Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização;
TMS = Taxa Média Selic do período de atualização, na forma unitária;
n = número de dias corridos do período de cálculo.

Para um financiamento de custeio de R\$ 1,2 mil por um período de 9 meses, os custos para o TN serão de R\$ 310,15 ou 25,8% do valor contratado. Deste total, os bancos ficam com R\$ 110,15 (9,2%) para cobrir o custo da fonte e o *spread*. Para os R\$ 30 milhões equalizados, o custo para o TN será de R\$ 7,75 milhões ou 25,8% do valor financiado, dos quais R\$ 2,75 milhões vão para os bancos e R\$ 5 milhões (16,7%) para cobrir o rebate.

Para um empréstimo de R\$ 1,2 mil por 12 meses o custo do TN será de R\$ 346,87 ou 28,9% do valor contratado, divididos em R\$ 146,87 (12,2%) para os bancos cobrirem os custos da fonte e do *spread* e R\$ 200,00 (16,7%) para cobrir as despesas com o rebate.

3.8.2 Pronaf Custeio Grupo “D”

As estimativas de custos dos financiamentos para este grupo foram realizadas tendo por base um **valor médio de R\$ 2.800,00** por contrato (média dos contratos da safra 2001/02). A duração média dos contratos foi estimada em **9 meses** para os créditos efetivados pelos bancos cooperativos e pelo BN. Para o BB, como a maior parte de suas operações de custeio para o grupo D são realizadas como crédito rotativo, com prazos de 10 a 12 meses, foi considerado um prazo médio de 10 meses para todos os contratos. O SMDA foi considerado constante durante todo o período de vigência dos financiamentos.

I) Recursos do FAT

a) Banco do Brasil

Nestas operações o BB recebia do TN a equalização da fonte, um *spread* de 8,48% aa e uma taxa mensal de serviço de R\$ 8,99 por contrato, conforme fórmula a seguir:

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + (TJLP/100)]^{n/360} \times 1,0848^{n/360} - 1,04^{n/360} \} + (R\$ 8,99 \times NC)$$

Para um contrato de R\$ 2,8 mil por 10 meses, estima-se um custo para o TN de cerca de R\$ 411,02 ou 14,7% do valor financiado, dos quais 4,6% referem-se ao custo da fonte e 10,1% ao custo bancário. Para os R\$ 707 milhões equalizados no BB para este grupo, aplicados em 252.500 contratos de 10 meses de duração, o custo para a União será de R\$ 103,78 milhões, dos quais R\$ 71,2 milhões ficam para o BB.

Se estes mesmos contratos forem efetivados em prazos médios de 12 meses (realidade de muitos créditos rotativos do BB), o custo de um contrato de R\$ 2,8 mil será de R\$ 493,22 ou 17,6% do valor financiado, dos quais 5,5% são destinados para cobrir os custos da fonte e 12,1% para remunerar o BB (*spread* + taxa de serviços).

b) Banco do Nordeste

O BN recebia do Tesouro Nacional a equalização da fonte e um *spread* de 11,97% aa sobre o valor financiado, mesmo *spread* recebido nas operações destinadas ao grupo C, conforme fórmula a seguir:

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + (TJLP/100)]^{n/360} \times 1,1197^{n/360} - [1,04^{n/360}] \}$$

Com um valor médio de R\$ 2,8 mil por contrato, deverão ser efetivados 12.500 contratos por um prazo médio de 9 meses. O custo para o TN será de R\$ 356,57 ou 12,7% do valor financiado, dos quais 4,1% referem-se ao custo da fonte e 8,6% aos custos bancários. Para os R\$ 35 milhões equalizados, o custo para o TN será de R\$ 4,46 milhões, dos quais R\$ 3 milhões ficam com o BN.

Para operações de R\$ 2,8 mil por 12 meses, o custo para o TN será de R\$ 475,43 por contrato ou 17% do valor financiado, dos quais 11,4% ficarão com o BN (*spread*).

II) Recursos Próprios dos Bancos Cooperativos – RPE

O TN equaliza os recursos próprios dos bancos cooperativos destinados ao custeio do grupo D nas mesmas condições que os remunera para o grupo C, exceto a concessão do rebate. Na safra 2002/03 foram equalizados R\$ 137 milhões (R\$ 127 milhões para o Bansicredi e R\$ 10 milhões para o Bancoob) para o grupo D, que deverão ser aplicados em 48.929 contratos. Os custos foram estimados sobre o valor total equalizado para os dois bancos cooperativos, e são obtidos pela seguinte fórmula:

$$EQL = SMDA \times [(1 + (0,8 \times TMS)) \times (1,0185)^{n/360} - (1,04)^{n/360}]$$

Para um financiamento de R\$ 2,8 mil, por um período de 9 meses, o custo para o TN será de R\$ 257,02 ou 9,2% do valor contratado. Para os R\$ 137 milhões, o TN gastará cerca de R\$ 12,57 milhões. Para um contrato de 12 meses de duração, um financiamento de R\$ 2,8 mil custará ao TN R\$ 342,69 ou 12,2% do valor contratado.

3.8.3 Pronaf Investimento Grupo “C”

Para estimar os custos com equalização das operações de investimento para o grupo C do Pronaf foi considerado um valor médio dos contratos⁴³ de **R\$ 3,2 mil**. Aos agricultores deste grupo são concedidos rebates de R\$ 700,00 por contrato quando os pagamentos são efetuados em dia (este subsídio é distribuído nas parcelas ao longo do período de pagamento). O TN é cobrado pelos rebates ao longo da vigência dos contratos na mesma proporção em que são concedidos.

O volume de recursos disponibilizados para o Pronaf investimento na safra 2002/03 foi muito baixo. Por isso, o valor total equalizado para os grupos C e D nesta safra no BB e no BNDES, será considerado como SMDA para efeito das estimativas.

⁴³ Este valor representa a média das operações realizadas na safra 2001/02, obtida através da revisão do número total de contratos realizados pelo BB em função das operações grupais (valor médio maior que o limite individual permitido), o que ampliou em mais 22.628 os contratos realizados por este banco.

a) Banco do Brasil

Nas operações de Pronaf investimento para o grupo C com recursos do FAT, o BB recebia a equalização dos juros (TJLP menos a taxa efetiva de 3% cobrada⁴⁴ dos agricultores) e um *spread* de 6,6% aa, conforme fórmula⁴⁵ a seguir:

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + ((TJLP_{mg} + 6,6)/100)]^{n/365} - 1,03^{n/365} \}$$

Onde:

EQL = equalização devida referente ao período de equalização;

SMDA = Saldo Médio Diário das Aplicações no período de equalização;

n = número de dias corridos do período de cálculo.

TJLP_{mg} = Média Geométrica das TJLP's do período de equalização.

Além desta equalização, o BB também recebe os valores referentes aos rebates concedidos aos agricultores deste grupo. Na safra 2002/03 foram equalizados R\$ 150 milhões para o BB, estimados para serem aplicados em 46.875 contratos.

O custo para o TN no primeiro ano de um contrato de R\$ 3,2 mil é de R\$ 418,00 ou 13,1% do valor do contrato, distribuídos em 6,3% de *spread* e 6,8% para equalizar a fonte. Para contratos de 6 anos com 2 de carência e pagamento em 5 parcelas anuais (a partir do 2º ano), a estimativa de custos é de R\$ 2,46 mil ou 77% do valor contratado. Deste total, o BB fica com R\$ 849,65 ou 26,6% do valor financiado, outros R\$ 913,33 (28,5% do valor financiado) vão para equalizar a fonte e R\$ 700,00 (21,9%) são destinados para cobrir o rebate no valor dos contratos.

Para os contratos de 8 anos com 3 de carência e 6 pagamentos anuais, a estimativa é de R\$ 3,18 mil ou 99,4% do valor financiado, dividido em 37,4% para o BB, 40,1% para equalizar o FAT e 21,9% para cobrir o rebate.

Considerando os R\$ 150 milhões equalizados, o custo para o TN no primeiro ano será de R\$ 19,6 milhões. Se todos os 46.875 contratos forem de 6 anos, estima-se em R\$ 115,46 milhões (77% do valor financiado) o custo para o TN. Desse total R\$ 39,83 milhões vão para o BB, R\$ 42,8 milhões para equalizar a fonte e R\$ 32,8 milhões para o rebate. Se todos os contratos

⁴⁴ Apesar as Portarias de Equalização trazerem na fórmula os 4% aa de juros, na prática os bancos trabalham com os 3% aa efetivos para os grupos C e D devido ao bônus de adimplência de 25% na taxa de juros.

⁴⁵ Até a safra 2001/02 o BB também recebia uma taxa de serviço mensal por contrato de investimento do Pronaf de R\$ 6,05. A partir da safra 2002/03 as portarias de equalização n^{os} 244 e 371/02 eliminaram o pagamento desta nas novas operações. Entretanto, esta taxa de serviços ainda é cobrada dos contratos formalizados até 30/06/2002. O número de contratos de investimento, obtido pela divisão do valor total disponibilizado pelo valor médio dos contratos, continua sendo importante para calcular as despesas com o rebate concedido ao grupo C e para o Pronaf Agregar, que continua remunerando o BB pelo número de contratos.

tiverem 8 anos de duração, a estimativa de gastos será de R\$ 149,12 milhões ou 99,4% do valor financiado.

b) BNDES

Nas operações de investimento para o grupo C via BNDES, o TN paga a equalização dos juros e um *spread* de 4% aa, conforme fórmula a seguir:

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + ((TJLPmg + 4)/100)]^{n/365} - 1,03^{n/365} \}$$

O BNDES também recebe os valores necessários para cobrir o rebate nos contratos pagos em dia. Na safra 2002/03 foram equalizados R\$ 50 milhões para o grupo C, que deverão ser aplicados em cerca de 15.625 contratos.

O custo no primeiro ano de um contrato de R\$ 3,2 mil para o TN será de R\$ 339,00 ou 10,6% do valor do contrato, dos quais 3,8% são para o *spread* e 6,8% para equalizar a fonte. Para contratos de 6 anos (2 de carência), a estimativa de custos para todo o período será de R\$ 2,13 mil ou 66,6% do valor contratado. Deste total R\$ 517,89 (16,2% do valor financiado) ficam com os agentes financeiros (BNDES e agente final), R\$ 913,33 para equalizar a fonte R\$ 700,00 são para cobrir o rebate nos contratos. Para contratos de 8 anos (3 de carência) o custo será de R\$ 2,71 mil (84,8% do valor financiado), dividido em 22,8% para os agentes financeiros, 40,1% para equalizar o FAT e 21,9% para o rebate.

Para os R\$ 50 milhões equalizados, o custo para o TN no primeiro ano será de R\$ 5,3 milhões. Se os 15.625 contratos forem de 6 anos, estima-se em R\$ 33,3 milhões (66,6% do valor financiado) o custo total dos financiamentos. Deste total R\$ 8,09 milhões são dos agentes financeiros, R\$ 14,27 milhões são para equalizar a fonte e R\$ 10,94 milhões para cobrir o rebate. Já os todos os contratos forem de 8 anos, a estimativa de gastos para o TN é de R\$ 42,41 milhões ou 84,8% do valor total financiado.

3.8.4 Pronaf Investimento Grupo “D”

Os custos com equalização para as operações de investimento destinadas ao grupo D do Pronaf foram estimados considerando um valor médio dos contratos de **R\$ 9 mil** (valor médio dos contratos na safra 2001/02). Nestas operações o BB e o BNDES cobravam o mesmo *spread*. A diferença é que o BB ficava com todo o *spread* pago pelo TN (4% aa), enquanto o BNDES ficava com 1% e repassava os outros 3% para o agente financeiro final. A estimativa dos custos foi realizada considerando o valor total equalizado para os dois bancos, separando apenas quanto cada banco deve receber de *spread*.

As estimativas dos gastos do TN com a equalização dos financiamentos para investimento foram realizadas já considerando o bônus de adimplência de 25% concedido na taxa de juros, representando uma taxa efetiva de 3% ao ano, conforme fórmula a seguir.

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + ((TJLPmg + 4)/100)]^{n/365} - 1,03^{n/365} \}$$

O custo para o TN no primeiro ano de um contrato de R\$ 9 mil será de R\$ 955,00 ou 10,6% do valor contratado (3,8% de *spread* e 6,8% para equalizar a fonte). Para contratos de 6 anos a estimativa de custos para todo o período é de R\$ 4,02 mil (44,7% do valor contratado). Deste total R\$ 1,46 mil ou 16,2% do valor financiado ficam com os agentes financeiros e R\$ 2,6 mil para equalizar a fonte (28,5%). Nos contratos de 8 anos o custo para o TN será de R\$ 5,66 mil ou 63% do valor financiado, dividido em 22,8% para os agentes financeiros e 40,1% para equalizar os recursos do FAT.

Para calcular os custos totais de equalização para os investimentos do grupo D foi definido como SMDA o valor total equalizado no BB e no BNDES. Na safra 2002/03 foram R\$ 212 milhões, com R\$ 90 milhões para o BNDES e R\$ 122 milhões para o BB. Estimou-se que estes recursos permitirão uma aplicação em 23.556 contratos, dos quais 13.566 com o BB e 10.000 através do BNDES.

Para os R\$ 212 milhões equalizados, o custo para o TN no primeiro ano é estimado em R\$ 22,49 milhões. Se os 23.566 contratos forem de 6 anos, o custo total será R\$ 94,82 milhões (44,7% do valor financiado). Deste total, R\$ 34,31 milhões ficarão com os agentes financeiros (R\$ 19,74 milhões para o BB) e os outros R\$ 60,51 milhões para equalizar o FAT.

Caso todos os contratos sejam efetivados com 8 anos de duração, a estimativa de gastos para o TN é de R\$ 133,45 milhões ou 62,9% do valor total financiado.

3.8.5 Pronaf Investimento Agregar Grupos “C” e “D”

Nas operações do Pronaf Agregar realizadas via repasses do BNDES, os custos para o TN são os mesmos dos investimentos destinados ao grupo D, independente forem realizadas com agricultores familiares dos grupos C ou D. Quando as operações são realizadas pelo BB utilizando recursos definidos especificamente para esta modalidade, a remuneração é muito maior, embora as portarias 244 e 371/02 do MF gerarem dúvidas em relação a cobrança diferenciada para o Agregar a partir da safra 2002/03.

Mantendo-se a remuneração do BB para as operações do Agregar praticadas até a safra 2001/02, o TN pagaria ao BB a equalização dos recursos do FAT, um *spread* de 8,48% aa e uma

taxa de serviço mensal de R\$ 6,05 por contrato, mesma fórmula utilizada para remunerar as operações do Proger Rural Investimento realizadas pelo BB.

$$EQL = SMDA \times \{ [1 + ((TJLP_{mg} + 8,48)/100)]^{n/365} - 1,03^{n/365} \} + (R\$ 6,05 \times \sum_{i=1}^n NC)$$

O SMDA utilizado para estimar os custos nestas operações foi o total equalizado no BB para esta modalidade na safra 2002/03. Foram R\$ 7 milhões que deverão ser aplicados em 778 contratos com R\$ 9 mil de valor médio. Para o total equalizado, o TN gastará no primeiro ano R\$ 1,09 milhões. Se os contratos forem de 6 anos, o custo total será de R\$ 4,71 milhões (67,4% do valor financiado). Deste total R\$ 2,71 milhões ficarão com o BB e R\$ 2 milhões serão necessários para equalizar a fonte. Se todos os 778 contratos forem de 8 anos e com 3 de carência, a estimativa de gastos será de R\$ 6,61 milhões ou 94,4% do valor total financiado.

3.9 Ações desenvolvidas para simplificar e desregulamentar o Pronaf

Uma das características mais positivas do Pronaf é sua constante evolução a partir de problemas enfrentados em sua execução. Em relação ao excesso de burocracia do crédito rural, o Pronaf vem passando por diversas modificações visando à sua simplificação e desregulamentação. Entretanto, como aponta Oliveira (2003), grande parte destas medidas visa muito mais à redução dos custos e aumento do lucro dos bancos do que a redução dos custos para a União e a facilitação e ampliação do acesso ao crédito pelos agricultores. As principais medidas do Pronaf para simplificar o crédito rural, à maioria integrantes do Manual de Crédito Rural, foram:

- a) Ampliação dos financiamentos para atividades rurais e serviços não agropecuários no estabelecimento ou em áreas comunitárias rurais próximas;
- b) As instituições financeiras têm autonomia para escolha das garantias para o crédito do Pronaf, embora devam adotar preferencialmente o penhor de safra, aval ou a adesão ao Proagro para o crédito de custeio, e o penhor cedular ou a alienação fiduciária do *bem* financiado para o investimento;
- c) Para o Pronaf B não é necessário Projeto Técnico, basta proposta simplificada de crédito em formulário padrão fornecido pelo MDA. Para este grupo, as propostas de crédito são reunidas e selecionadas pelos CMDRS para serem encaminhadas aos agentes financeiros para análise e deliberação sobre a concessão dos financiamentos;
- d) Para o Pronaf C e D investimento é preciso Projeto Técnico, mas as instituições financeiras também podem aceitar, a seu critério, proposta de crédito simplificada, desde que as

inversões envolvam técnicas simples e bem assimiladas pelos agricultores da região, ou se trate de crédito para a ampliação dos investimentos já financiados;

- e) Todos os créditos do Pronaf podem ser concedidos de forma individual, coletiva ou grupal⁴⁶, As operações de crédito podem ser formalizadas em um único instrumento (coletivo ou grupal) para atender a um grupo de produtores rurais que apresentem características comuns de explorações agropecuárias;
- f) As instituições financeiras têm autonomia sobre o cadastro de cliente para o Pronaf, bem como se realizam ou não fiscalização de operações de crédito e de Proagro;
- g) As instituições financeiras estão dispensadas do registro das operações de investimento no RECOR, reduzindo seus custos;
- h) Permissão para operar o Custeio Rotativo⁴⁷ nos grupos C e D do Pronaf, funcionando como um cheque especial com juros de 4% aa. Este tipo de operação reduz significativamente os custos operacionais (embora eleve os custos de equalização para o TN) e é largamente utilizado pelo BB para os Créditos destinados ao grupo D;
- i) No crédito de custeio do grupo C e D todas as atividades financiadas por um produtor devem estar num único instrumento de crédito, reduzindo custos;
- j) Os agricultores familiares beneficiários do Pronaf podem receber crédito para financiamento de projetos de investimento dos programas desenvolvidos pelo MAPA (Prosolo, Proleite, Moderfrota, etc.) com recursos equalizados pelo TN ou dos Fundos Constitucionais. Entretanto, após receber algum desses financiamentos, o agricultor somente poderá receber apenas mais um financiamento de custeio, sem direito a novos créditos para investimento do âmbito do Pronaf;
- k) Apesar de não constar no MCR, é comum o BB e o BN exigirem a criação de Fundos de Aval formados com recursos dos beneficiários e dos governos municipais para a liberação dos créditos de investimento, reduzindo os riscos em suas operações;

⁴⁶ O crédito é coletivo quando realizado com grupo de produtores para finalidades coletivas. O crédito grupal é quando a operação é formalizada com grupo de produtores para finalidades individuais.

⁴⁷ Nestes financiamentos o orçamento é simplificado contendo as atividades desenvolvidas pelo produtor, sendo admitido à inclusão de verbas para atendimento de pequenas despesas de investimento e manutenção do beneficiário e sua família. Os encargos financeiros incidem sobre o saldo devedor diário da conta. O prazo máximo é de 2 anos, podendo ser renovados automaticamente. Os recursos podem ser movimentos livremente em parcela única e com reutilizações. As operações podem ser amortizadas durante a sua vigência, parcial ou totalmente, mediante depósito. Estes créditos são considerados genericamente como de custeio agrícola ou pecuário, segundo a predominância da destinação dos recursos prevista no orçamento.

- l) A realização de convênios dos bancos com agroindústrias e empresas de revenda de máquinas e implementos para concessão de crédito rural, repassando para estas instituições funções bancárias e parte de seu risco com as operações.

3.10 Considerações finais

O Pronaf significou uma grande conquista para os agricultores familiares, porque ampliou o acesso ao crédito entre estes agricultores, forneceu recursos para capacitação e para a construção e melhoria da infra-estrutura e dos serviços nos municípios pobres e com concentração de agricultores familiares. Além disso, contribuiu para o reconhecimento social da importância da agricultura familiar na geração de trabalho e renda.

As constantes transformações e melhorias que o programa sofreu desde a sua constituição, fruto da interação social com o público alvo e suas organizações, contribuíram para ampliar sua atuação e adaptar-se às especificidades e diferenciações no interior da agricultura familiar. Entre os avanços do Pronaf está a separação dos agricultores em grupos de acordo com a situação econômica; a redução e fixação das taxas de juros nos financiamentos; o estímulo à produção orgânica e agroecológica; o apoio a atividades que agregam mais renda; o incentivo a constituição de pequenas agroindústrias; o apoio a formação de jovens agricultores através das escolas rurais em regime de alternância; apoio ao desenvolvimento da silvicultura sob os aspectos ambientais e econômicos pelo Pronaf Florestal; o cadastro do agricultor familiar; a simplificação das garantias para o crédito; a democratização dos recursos de capacitação através de seleção e apoio de projetos desenvolvidos pelas próprias organizações de agricultores; e o estímulo e apoio à constituição de sistemas cooperativos de crédito.

Por outro lado, o Pronaf é apenas um programa no interior do SNCR, enfrentando todos os problemas inerentes ao crédito rural no país. Apesar de ter uma baixa inadimplência comparada com os financiamentos destinados aos grandes produtores, os custos bancários ainda são muito elevados. Os custos para equalização das fontes de recursos, principalmente quando a taxa básica de juros da economia brasileira (Taxa Selic) está alta, dificultam ainda mais os financiamentos para os agricultores familiares. A falta de assistência técnica aos produtores que acessam o crédito, principalmente para investimento, ainda é um problema a ser superado para garantir projetos sustentáveis economicamente e ambientalmente.

4 PRONAF CRÉDITO: Análise e desempenho

4.1 Introdução

O estudo da política de crédito rural e do Pronaf apontam para a necessidade de uma revisão completa da política nacional de crédito rural, incluindo as fontes de recursos, os agentes financeiros, as condições dos financiamentos, o destino do crédito e a forma como os subsídios são concedidos. Para contribuir com esse debate, este capítulo analisa vários aspectos inerentes ao crédito rural no Brasil, especialmente o Pronaf.

O capítulo inicia com uma estimativa da demanda de crédito pelos agricultores familiares, demonstrando que ela não se resume ao crédito agrícola. Os agricultores necessitam ter acesso a vários serviços financeiros, incluindo a poupança e diversas modalidades de crédito, inclusive podem pagar diferentes taxas de juros, dependendo dos prazos, valores e atividades financiadas.

Em seguida são apresentados e analisados os dados sobre a evolução da aplicação dos recursos do Pronaf por região, fonte, agente financeiro e modalidade de crédito. Depois, apresenta uma avaliação dos custos de equalização com base em estimativas realizadas no capítulo anterior e nos gastos efetivos realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Analisa, também, os motivos da baixa aplicação dos recursos disponibilizados pelo Pronaf, trazendo dados-chaves para a avaliação, como a relação entre os valores disponibilizados e os aplicados por fonte de recursos, agente financeiro, modalidade de crédito e grupos sociais.

Neste capítulo são discutidas ainda questões relacionadas diretamente aos financiamentos do Pronaf, como o *spread* bancário no Brasil, os custos de transação para as instituições financeiras e seus clientes, os subsídios concedidos nos financiamentos e os fundos de aval constituídos para facilitar o acesso ao crédito. Por fim, são apresentados os principais fatores que limitam o acesso ao crédito rural e aos demais serviços financeiros para este seguimento da sociedade.

4.2 A demanda por crédito pelos agricultores familiares

O governo e as entidades dos agricultores familiares tem realizado diversas ações visando ampliar o acesso ao crédito do Pronaf desde a sua criação. Apesar dos avanços, ainda existem muitos agricultores que não têm tido acesso aos financiamentos desse programa. Não existem estudos detalhados que identifiquem o percentual da população brasileira excluída do acesso ao sistema financeiro, especialmente com o recorte rural e dos pequenos municípios. Entretanto,

algumas estimativas apontam para cerca de 70% da população brasileira como excluída destes serviços, percentual que deve ser ainda mais elevado entre a população rural e dos pequenos municípios, especialmente se forem excluídos do cálculo aqueles que simplesmente têm acesso ao crédito rural, a exemplo do Pronaf.

A demanda potencial por serviços financeiros no meio rural e nos pequenos municípios brasileiros é muito grande. Além da população residente em cerca de 7 milhões de domicílios rurais, existe ainda a população “urbana” dos pequenos municípios onde não existe nenhuma instituição financeira (1.665 municípios), dos municípios onde existe apenas um posto avançado de atendimento (654 municípios), e a população dos municípios onde existe apenas uma agência ou um posto de serviço bancário (1.403 municípios). Mesmo considerando que nem todas as pessoas que não tem acesso aos serviços financeiros vão demandá-lo pela simples ampliação da oferta, e que uma parte da população rural e dos pequenos municípios já tem acesso aos serviços financeiros através de bancos e cooperativas, mesmo que distante de sua comunidade, a demanda a ser explorada é muito significativa.

Em relação ao crédito rural, considerando apenas os estabelecimentos agropecuários, a demanda também precisa ser melhor qualificada. Como o governo historicamente tem disponibilizado apenas crédito rural (subsidiado ou não), destinado para custeio, investimento e comercialização da produção agropecuária, a demanda por este tipo de crédito pode estar superdimensionada, pois incorporou a demanda por todos os tipos de crédito, seja produtivo (agrícola ou não agrícola) ou para o consumo.

As Cooperativas de crédito constituídas por agricultores familiares, a exemplo do Sistema Cresol, têm comprovado que existe demanda por diversos serviços financeiros entre os pobres do meio rural. Além disso, tem mostrado que é economicamente viável o seu fornecimento, obtendo inclusive excelentes taxas de adimplência. Estas cooperativas têm operado o Pronaf de forma complementar ao fornecimento de outros serviços financeiros.

A ampliação de atividades não agrícolas no meio rural tem gerado uma crescente demanda por crédito, na maioria das vezes não atendida. Esta demanda, por não ter os mesmos riscos inerentes à produção agrícola, carece muito mais da oferta de crédito do que dos prazos e subsídios atribuídos normalmente ao crédito rural. A demanda por crédito para consumo ou para uma emergência (saúde, morte ou nascimento) também é uma realidade entre os agricultores,

demonstrando que uma parte significativa da população rural pode ser considerada como demandante potencial para o microcrédito.

Um método convencional, embora não muito apropriado, para estimar a demanda por crédito rural não atendida, utiliza a relação entre o número de estabelecimentos agropecuários existentes no Brasil (4,8 milhões) e o número de contratos de crédito de custeio⁴⁸ a cada ano (1,07 milhão em 2001) em todo o SNCR. Esta metodologia aponta para cerca de 3,7 milhões de estabelecimentos rurais (familiares e patronais) que não acessam o crédito de custeio. Para o crédito de investimento, a situação fica ainda mais crítica, pois são concedidos cerca de 370 mil contratos a cada ano. Mesmo que um agricultor demande um financiamento de investimento a cada 5 anos, seria necessário conceder crédito para 1 milhão de agricultores a cada ano para atender toda a demanda em 5 anos. Considerando apenas os agricultores familiares, dos 4,2 milhões de estabelecimentos⁴⁹ existentes em 1995, cerca de 800 mil tem acesso ao crédito rural de custeio do Pronaf e outros 100 mil pelo Proger Rural, resultando em uma demanda a ser atendida de cerca de 3,3 milhões de agricultores.

Entretanto, a conta não é tão simples. É preciso separar o que é demanda das populações rurais por serviços financeiros (pagamentos, seguros, conta corrente, poupança, remessa e transferência de recursos, etc.), da demanda por crédito agropecuário. A demanda por crédito também precisa ser detalhada, pois existe uma grande diferença entre o crédito pessoal (consumo), o crédito produtivo de curtíssimo prazo (para atividades agrícolas e não agrícolas), o crédito agrícola para custeio (de 5 a 12 meses) e o crédito de investimento de médio e longo prazo (2 a 10 anos). Esta separação é necessária para melhor definir as políticas governamentais, pois pode existir uma grande demanda por outros serviços financeiros que não o crédito, ou ainda, uma maior demanda por crédito de curto prazo (pessoal ou produtivo) do que por crédito agrícola. O governo federal, por nunca ter desenvolvido uma política pública visando a ampliação do conjunto de serviços financeiros no meio rural, acabou por resumir sua política financeira ao crédito agropecuário, mesmo sabendo que o seu destino pode ser outro. Esta política, além de ser mais dispendiosa para a União, muitas vezes não atende as reais demandas por serviços financeiros dos agricultores.

⁴⁸ No Brasil, em 2001 foram realizados 1.469 mil contratos de crédito no SNCR, sendo 1.070 mil de custeio, 371 mil de investimento e 28 mil para comercialização. Normalmente, quem acessa o crédito de investimento e de comercialização, também tem acesso ao crédito de custeio.

⁴⁹ Para maiores detalhes sobre a agricultura familiar no Brasil ver INCRA/FAO (2000).

No caso de crédito para investimento, dificilmente ocorre oferta de crédito agropecuário para médio e longo prazo sem que exista alguma participação governamental, seja como fornecedora de recursos ou garantindo a equalização dos juros⁵⁰. Para o crédito de custeio, também é preciso existir algum tipo de subsídio, devido ao alto risco inerente a produção agrícola, e das altas taxas de juros praticadas no Brasil. Entretanto, este subsídio deve ser diferenciado entre os segmentos sociais. Deve ser concedido por agricultor e não estar vinculados ao valor do financiamento.

Considerando apenas o crédito agropecuário, a sua demanda para custeio ou investimento é menor do que quando estimada com base no número total de estabelecimentos agropecuários e o número de contratos de crédito realizados. Deve-se considerar ainda que nem toda a demanda por crédito de custeio agrícola existente deve ser atendida, pois há muitos casos onde os projetos não têm viabilidade econômica. Nestes casos, a não concessão do crédito está relacionada à avaliação econômica do projeto realizada pela instituição financeira, e não pela falta de disponibilidade de recursos, ou pela posição da instituição em não emprestar. Um exemplo deste processo é relatado por Dias (2000), comentando a ação de cooperativas de crédito rural vinculadas a Associação das Cooperativas de Apoio a Economia Familiar da Bahia (Ascoob) e controladas por agricultores familiares:

“As Cooperativas não financiam atividades de custeio agrícola, principalmente das culturas temporárias de subsistências tradicionais tais como feijão, milho e mandioca. Estas são culturas de reconhecido risco produtivo e que freqüentemente tem rendimento frustrado pelas estiagens. No caso da concessão de empréstimos a médio e longo prazo, as finalidades são exclusivamente para a pecuária e, dentro desta atividade, sendo custeio ou investimento, os itens financiáveis são aqueles que buscam superar ou conviver com os efeitos do clima seco, sem comprometer a produção esperada. Assim, as atividades de caprino/ovinocultura, apicultura, piscicultura são incentivadas em detrimento de outras.” (Dias, 2000)

Caso o governo consiga ampliar a oferta de microcrédito no meio rural, a estimativa de demanda por crédito agrícola entre os agricultores familiares deve chegar 3 milhões de estabelecimentos. Deste total, uma parte consegue viabilizar sua produção com recursos próprios ou com contratos de crédito privados, sem depender do crédito oficial. Considerando os atuais 900 mil contratos de custeio realizados anualmente (Proger + Pronaf), a demanda não atendida

⁵⁰ Isso não significa que o custo para o governo garantir a oferta do crédito de investimento precise ser tão elevado como ocorre atualmente no Brasil.

por crédito de custeio deve girar entre 1,6 milhão e 2 milhões de agricultores. Para o crédito de investimento, fundamental para a reestruturação ou reconversão produtiva e incorporação de novas tecnologias, a demanda não atendida é ainda maior, principalmente considerando que este tipo de financiamento foi muito pouco ofertado nos anos 90. Entretanto, este tipo de crédito não é demandado ao mesmo tempo por todos os agricultores e nem é necessário ser concedido todos os anos para um mesmo produtor. Como nos últimos 4 anos foram realizados 668 mil contratos de investimento pelo Pronaf, a demanda que a ser atendida ao longo dos próximos 5 anos é de 2,3 milhões de agricultores, ou 460 mil contratos de investimento por ano nos próximos 5 anos.

4.3 A evolução do crédito do Pronaf

4.3.1 Evolução do crédito por modalidade de financiamento

Os recursos aplicados no Pronaf tiveram um rápido crescimento desde a sua criação até a safra 1999/00⁵¹, quando atingiram pouco mais de R\$ 2,1 bilhões⁵², patamar que tem se mantido até a safra 2002/03. Deve-se considerar que em 1999 os agricultores assentados pela reforma agrária passaram a ser atendido pelo Pronaf (grupo A), com uma média de R\$ 400 milhões aplicados por ano. Na prática, considerando a inflação no período, o volume de recursos aplicados tem diminuído ao longo das últimas safras.

Desde a safra 1999/00, o número de contratos de crédito tem girado em torno de 720 mil para o custeio e 200 mil para o investimento. Como normalmente os agricultores que têm acesso ao crédito de investimento também acessam o custeio, e pela presença de créditos grupais e coletivos envolvendo dois ou mais agricultores em um mesmo contrato, estima-se em cerca de 800 mil os agricultores atendidos pelo crédito do Pronaf a cada safra (tabela 21).

⁵¹ Os dados do Pronaf apresentados neste estudo referem-se sempre ao ano agrícola (01/07 a 30/06) e não ao ano civil. Este período retrata os recursos disponibilizados e efetivamente aplicados a cada safra.

⁵² O Banco de Dados da SAF/MDA é atualizado constantemente com informações dos agentes financeiros. Esta atualização altera dados consolidados de anos anteriores em função das revisões realizadas pelos bancos operadores do Pronaf. Portanto, dependendo da data que as informações são coletadas, pode haver pequenas diferenças em relação aos valores aplicados. Por isso, todos os dados sobre recursos aplicados utilizados neste trabalho sobre o Pronaf foram coletados dia 13/09/2002, com dados atualizados até o final da safra 2001/2002.

Tabela 21. Pronaf: Evolução dos recursos aplicados por modalidade - 1995/96 a 2001/02

Modalidade	CUSTEIO		INVESTIMENTO		TOTAL	
	Nº. Contratos	Valor (R\$)	Nº. Contratos	Valor (R\$)	Nº. Contratos	Valor (R\$)
1995/96	2.009	3.424.029			2.009	3.424.029
1995/96	182.000	300.616.618	2.033	6.813.572	184.033	307.430.190
1996/97	266.318	547.463.095	29.476	182.247.885	295.794	729.710.980
1997/98	437.377	1.012.866.108	96.110	324.805.524	533.487	1.337.671.632
1998/99	560.188	1.185.525.689	84.452	281.318.514	644.640	1.466.844.203
1999/00	734.268	1.357.662.396	192.155	791.817.070	926.423	2.149.479.466
2000/01	745.010	1.451.523.066	148.101	716.938.276	893.111	2.168.461.342
2001/02	687.008	1.332.061.910	244.064	848.397.574	931.072	2.180.459.484

Fonte: SAF/MDA – Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo autor

Destaca-se o aumento do número de contratos de investimento na safra 2001/02, quando foram efetivados 244 mil contratos. Esta modalidade de crédito é a mais importante, pois representa novas inversões e possibilidades de ampliação da renda do agricultor. Em compensação, houve uma redução de 58 mil contratos de custeio em relação a safra anterior, muitos dos quais na região Nordeste.

4.3.2 Evolução do crédito por estado e região

Quando analisado em termos regionais, o Pronaf mantém a mesma distribuição desigual dos demais programas de crédito rural no Brasil, com um claro privilégio das regiões Sul e Sudeste, responsáveis por 71% do valor aplicado na safra 2001/02 (tabela 22).

A região Sul tem ficado com mais de 53% dos recursos aplicados do Pronaf (concentrados principalmente no crédito de custeio). A elevada participação da região Sul nos recursos aplicados do Pronaf pode ser atribuída a diversos fatores, com destaque para:

- a) A forte organização social dos agricultores familiares, contando com a presença dos três principais movimentos sociais representativos dos agricultores familiares no Brasil – Fetag's/Contag, Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf/CUT) e Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA);
- b) A assistência técnica estatal, apesar de enfrentar diversos problemas estruturais, ainda tem uma forte presença e atuação entre os agricultores familiares nos três estados do Sul, contribuindo na elaboração de projetos técnicos;
- c) O grande número de cooperativas de crédito, sediando os principais sistemas de crédito cooperativo do Brasil com atuação rural do Brasil - Sicredi, Sicoob, Cresol e Crehnor;

- d) A presença de muitas agências bancárias na região, especialmente do BB;
- e) A concentração de agroindústrias que mantém contratos de integração com muitos agricultores familiares, facilitando e intermediando o acesso aos financiamentos (fumo, aves, suinocultura e sericicultura);
- f) A grande participação da agricultura familiar da região Sul no Valor Bruto da Produção (VBP) agropecuária nacional. Esta região responde por 50% do VBP da agricultura familiar brasileira, evidenciando também uma agricultura familiar mais estruturada.

Tabela 22. Pronaf: Volume de crédito aplicado por estado e região – 1996/97 a 2001/02

ESTADO REGIÃO	SAFRAS AGRÍCOLAS – (R\$ mil)						2001/02
	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	%
AC		182	114	1.307	1.507	5.078	0,2
AM	386	1.254	295	105	505	4.516	0,2
AP				1.216	991	1.424	0,1
PA	1.864	4.996	3.506	28.299	26.469	15.646	0,7
RO	3.666	15.336	24.920	55.178	61.376	48.642	2,2
RR		8	5	726	54	1.326	0,1
TO	3.450	3.722	3.614	15.153	15.798	22.722	1,0
Norte	9.366	25.498	32.455	101.984	106.700	99.353	4,6
AL	2.176	8.278	15.710	37.899	28.396	29.487	1,4
BA	30.588	102.030	85.835	124.933	128.534	111.888	5,1
CE	10.618	16.830	47.256	52.475	50.736	26.838	1,2
MA	3.060	13.270	28.514	53.226	46.040	41.725	1,9
PB	5.816	11.796	23.243	49.536	22.691	16.284	0,7
PE	11.191	29.553	44.368	87.971	54.565	12.804	0,6
PI	4.913	21.268	24.053	33.751	36.016	29.243	1,3
RN	9.479	9.289	10.339	19.141	32.487	21.230	1,0
SE	5.391	7.585	19.140	40.697	31.198	34.462	1,6
Nordeste	83.233	219.899	298.459	499.629	430.664	323.960	14,9
DF	376	1.298	1.252	1.164	1.184	713	0,0
GO	7.026	11.946	15.713	32.251	42.904	56.058	2,6
MS	2.042	11.662	15.240	49.162	34.852	34.444	1,6
MT	4.011	8.125	12.196	69.744	66.509	116.784	5,4
C. Oeste	13.455	33.032	44.400	152.321	145.448	207.998	9,5
ES	4.454	23.082	39.602	61.503	73.100	70.487	3,2
MG	62.152	214.435	168.539	196.042	183.514	214.080	9,8
RJ	3.980	7.795	9.856	15.834	20.085	18.847	0,9
SP	8.902	33.486	33.290	78.675	64.117	70.753	3,2
Sudeste	79.488	278.798	251.287	352.054	340.815	374.168	17,2
PR	129.172	175.032	174.595	245.847	313.792	301.098	13,8
RS	254.689	392.748	448.108	544.585	547.625	600.606	27,5
SC	160.113	212.560	217.401	252.664	283.272	273.276	12,5
Sul	543.974	780.340	840.105	1.043.096	1.144.689	1.174.980	53,9
Ni (*)	195	105	139	395	145		
Total	729.711	1.337.672	1.466.844	2.149.479	2.168.461	2.180.459	100,0

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002 - Elaboração: Autor

(*) Ni – Financiamento sem identificação do estado onde foram realizadas

A região Nordeste tem uma participação reduzida considerando o grande número de estabelecimentos familiares existentes nesta região (cerca de 50% do total⁵³), participação que foi reduzida ainda mais na safra 2001/02 devido a seca. A maior participação desta região ocorreu na safra 1999/00, quando foram aplicados R\$ 500 milhões, representando cerca de 23% do valor aplicado em todo o Brasil. Os créditos nesta região se concentram em investimento, com muita pouca presença do crédito de custeio em função dos problemas climáticos inerentes ao semi-árido. Estes números confirmam a tese de Abramovay & Veiga (1998) de que os créditos do Pronaf concentram-se nos estados e municípios em que a agricultura familiar tem maior força econômica e onde existe maior tradição dos agricultores familiares em realizar operações bancárias.

A concentração dos recursos na região Sul, apesar de justificada pelos fatores expostos acima, deve ser revista através do desenvolvimento de ações que visam ampliar a participação das outras regiões, especialmente do Nordeste e Norte. Isso não significa reduzir os atuais financiamentos destinados para a região Sul (que ainda demanda uma ampliação dos recursos destinados ao crédito de investimento), mas no aumento da aplicação dos recursos nas outras regiões. Como nestas regiões os agricultores são mais descapitalizados e também convivem com condições edafoclimáticas mais restritivas, é preciso desenvolver novos produtos e metodologias de financiamento adequadas a sua realidade, especialmente em relação a exigência de garantias, prazos e modalidades dos financiamentos. A ampliação dos financiamentos pecuários e a criação de créditos específicos para comercialização da produção podem ser alternativas para estes produtores. Além disso, demonstra a necessidade de estimular novas atividades produtivas (agrícolas e não agrícolas) que possam ampliar as possibilidades de obtenção de trabalho e renda entre estes agricultores.

4.3.3 Evolução do crédito por fonte de recursos

O FAT tem sido a principal fonte de recursos do Pronaf, representando entre 65% a 80% dos recursos aplicados nas últimas seis safras. Os recursos obrigatórios têm representado cerca de 7% a 15% nos últimos anos. Os recursos do OGU ampliaram-se com a criação dos grupos A e B do Pronaf, representando 17,2% do valor aplicado na safra 2001/02. Os três FC's têm tido uma fraca participação, representando cerca de 7% do valor financiado na última safra (tabela 23).

⁵³ Ver Guanziroli *et al.* (2001).

Tabela 23. Pronaf: Volume de recursos aplicados por fonte de recursos - 1994/95 a 2001/02

Fonte de Recursos	ANO AGRÍCOLA – em R\$ mil								01/02 %
	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	
BNDES (*)	-	-	-	-	848	94.930	171.710	47.851	2,2
FAT	-	140.180	600.552	1.029.144	1.165.908	1.562.865	1.169.373	1.360.692	62,4
FCO	-	10	1.243	1.747	1.428	60.531	23.828	48.737	2,2
FNE	-	-	2.056	96.545	122.119	175.578	148.838	71.932	3,3
FNO	-	-	-	-	-	34.552	43.721	27.276	1,3
MCR 6.2	3.424	167.240	125.860	210.235	176.541	208.028	297.172	154.490	7,1
OGU	-	-	-	-	-	3	245.867	374.911	17,2
RPE	-	-	-	-	-	12.992	67.951	94.571	4,3
TOTAL	3.424	307.430	729.711	1.337.672	1.466.844	2.149.479	2.168.461	2.180.459	100,0

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo autor

(*) Recursos do FAT alocados no BNDES para o Pronaf investimento.

A distribuição regional das fontes do Pronaf (tabela 24) demonstra que os recursos do OGU concentraram-se no Nordeste e Centro-Oeste. A concentração na região Nordeste foi devida principalmente a presença do Pronaf B. Na região Centro-Oeste a aplicação está relacionada ao grupo A, fruto do grande número de assentamentos na região nos últimos anos e da ação do governo no Mato Grosso na elaboração de PDA's. A aplicação do OGU nas regiões Sul e Sudeste são destinadas exclusivamente ao grupo A, pois é o único recurso destinados a este grupo nestas regiões.

Tabela 24. Pronaf: Distribuição do crédito por fonte e região – 2000/01 e 2001/02

Safr/Região	FONTE DE RECURSOS – em R\$ mil								
	2000/01	BNDES	FAT	FCO	FNE	FNO	MCR 6.2	RPE	OGU
Norte	5.051	57.824	-	-	43.721	-	-	104	106.700
Nordeste	42.056	145.769	15	139.803	-	-	135	102.885	430.664
Centro-Oeste	577	41.841	23.778	516	-	27	409	78.300	145.448
Sudeste	7.806	275.754	-	8.419	-	16.456	1.017	31.363	340.815
Sul	116.220	648.164	35	-	-	280.674	66.390	33.206	1.144.689
TOTAL (*)	171.710	1.169.373	23.828	148.838	43.721	297.172	67.951	245.867	2.168.461
2001/02									
Norte	1.399	52.202	-	-	27.276	-	-	18.476	99.353
Nordeste	2.584	145.281	-	59.759	-	23	-	116.313	323.960
Centro-Oeste	514	39.139	48.514	119	-	-	876	118.836	207.998
Sudeste	790	306.000	39	12.054	-	5.370	1.725	48.189	374.168
Sul	42.564	818.071	183	-	-	149.097	91.971	73.096	1.174.980
TOTAL	47.851	1.360.692	48.737	71.932	27.276	154.490	94.571	374.911	2.180.459

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: Autor

(*) O total na safra 2000/01 é maior que a soma das regiões em algumas fontes devida a presença de financiamentos sem identificação do estado onde foram realizadas

Os recursos obrigatórios são aplicados em sua grande parte (95%) na região Sul, onde se concentram as agroindústrias integradoras nas atividades do fumo, aves e suínos, as quais ajudam na intermediação dos financiamentos junto aos bancos privados. Os recursos dos três Fundos Constitucionais concentram-se em suas regiões de atuação⁵⁴. As poucas operações que aparecem nas regiões não pertencentes à área de atuação dos fundos, tendem a ser muito mais um erro de digitação do que uma aplicação efetiva nestas regiões.

A maior parte dos recursos do FAT são aplicados nas regiões Sul e Sudeste do país, onde o BB tem maior força e a agricultura familiar é mais estruturada. No caso dos créditos de investimento repassados via BNDES, a distribuição regional ocorre de acordo com a demanda dos agentes financeiros que atuam com esta modalidade de crédito. Os dois bancos cooperativos e o Sistema Cresol, que são grandes repassadores dos recursos do BNDES, também tem suas atuações neste tipo de financiamento concentradas na região Sul.

4.3.4 Evolução do crédito por agente financeiro

O Banco do Brasil é o principal agente do Pronaf, responsável por 73,5 % do total aplicado na safra 2001/02. O Banco do Nordeste vem em segundo lugar com 8,9% dos recursos aplicados nesta safra, seguido pelo Bansicredi com 4,5% (tabela 25).

Tabela 25. Pronaf: Recursos aplicados por agente financeiro - 1999/00 a 2001/02

AGENTE FINANCEIRO	Safra 1999/2000		Safra 2000/01		Safra 2001/02	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
BB	1.387.772.585	64,6	1.359.008.838	62,7	1.603.353.925	73,5
BN	409.755.528	19,1	322.039.420	14,9	193.023.112	8,9
Bansicredi	27.900.594	1,3	79.046.884	3,6	98.985.331	4,5
BASA	34.552.272	1,6	43.721.085	2,0	27.275.719	1,3
Bancoob	2.263.603	0,1	5.446.198	0,3	9.181.267	0,4
Bacen ⁽¹⁾	208.028.189	9,7	297.172.230	13,7	154.489.907	7,1
BNDES ⁽²⁾	79.206.695	3,7	62.026.686	2,9	94.150.222	4,3
TOTAL	2.149.479.466	100,0	2.168.461.342	100,0	2.180.459.483	100,0

Fonte: SAF/MDA – Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo autor

⁽¹⁾ Bacen: Recursos obrigatórios são referentes a todos os bancos que operaram com o Pronaf, com destaque para os Bancos Bradesco, Itaú e Unibanco.

⁽²⁾ O BNDES tem uma participação maior que a expressada na tabela, pois parte dos investimentos efetivados pelos bancos acima foram repassados pelo BNDES (R\$ 113,2 milhões, R\$ 178 milhões e R\$ 47,8 milhões nas safras 1999/00, 2000/01 e 2001/02, respectivamente). Permanece como aplicação do BNDES somente os efetivados por bancos e cooperativas que não constam desta tabela.

⁵⁴ O Norte de Minas Gerais e do Espírito Santo são considerados área de atuação do FNE.

a) Banco do Brasil

Dos R\$ 2,18 bilhões aplicados na safra 2001/02, o BB foi responsável por R\$ 1,6 bilhão, dos quais R\$ 1,05 foram destinados ao custeio dos grupos C e D, R\$ 297 bilhões para o Pronaf A e R\$ 246 milhões para o crédito de investimento para os grupos C e D (tabela 26).

Tabela 26. Pronaf: BB - Recursos aplicados por grupo e fonte - safra 1999/00 a 2001/02

LINHAS DE CRÉDITO	FONTE	SAFRA AGRÍCOLA (em R\$)		
		Safra 1999/00	Safra 2000/01	Safra 2001/02
A	FAT	224.045.037	251.781	4.000
	FCO	54.938.190	12.797.514	33.480.566
	OGU		171.501.633	263.740.247
	Subtotal	278.983.228	184.550.928	297.224.813
A/C	FAT	-	-	1.540.361
	OGU		4.917.108	5.582.048
	Subtotal	-	4.917.108	7.122.409
C custeio	FAT	282.869.200	347.883.292	393.844.749
	OGU			7.919.129
	Subtotal	282.869.200	347.883.292	401.763.878
D custeio	FAT	756.725.628	672.036.103	650.451.766
C investimento	BNDES		96.925.916	24.609.660
	FAT	16.254.079	2.928.629	103.602.096
	Subtotal	16.254.079	99.854.545	128.211.756
D investimento	BNDES		18.114.999	6.969.535
	FAT	47.347.545	20.621.132	96.353.813
	FCO	5.592.905	11.030.731	15.255.955
	Subtotal	52.940.450	49.766.862	118.579.303
TOTAL		1.387.772.585	1.359.008.838	1.603.353.925

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

Na gestão do FCO, o BB tem ampliado a aplicação no Pronaf investimento para o grupo D, passando de R\$ 5,6 milhões na safra 1999/2000 para R\$ 15,3 milhões na safra 2000/01/02. Para o grupo A, os valores aplicados têm reduzido nos últimos anos, passando de R\$ 54,9 milhões em 1999/00 para R\$ 33,5 milhões na safra 2001/02. Por outro lado, em 2001 os financiamentos para o Pronaf (grupos A e D), apesar de representarem 63,5% dos contratos efetivados, foram responsáveis por apenas 5,2% do valor financiado pelo FCO, abaixo dos 10% estabelecidos para o grupo A.

b) Banco do Nordeste

O BN vem reduzindo a sua participação no Pronaf nas últimas três safras, aplicando em 2001/02 cerca de R\$ 193 milhões, menos da metade do que aplicou na safra 1999/00 (R\$ 409 milhões). Esta redução é significativa considerando o início das operações do Pronaf B, que

representou a aplicação de R\$ 77,6 milhões na safra 2001/02. Os financiamentos para os grupos A e B representaram cerca de 72% do valor aplicado pelo BN no Pronaf na safra 2001/02. Os recursos do OGU tem sido a principal fonte utilizada pelo BN nos financiamentos do Pronaf, responsável por R\$ 97,6 milhões, seguido pelo FNE com a aplicação de R\$ 72 milhões, ambos na safra 2001/02 (tabela 27).

Tabela 27. Pronaf: BN - Recursos aplicados por grupo e fonte - safra 1999/00 a 2001/02

LINHAS DE CRÉDITO	FONTE	SAFRA AGRÍCOLA – (em R\$)		
		Safra 1999/2000	Safra 2000/2001	Safra 2001/2002
A	FNE	73.228.260	55.210.028	43.085.221
	FAT	44.893.828		
	OGU		39.126.057	18.850.319
	Subtotal	118.122.089	94.336.085	61.935.540
B	OGU	2.764	26.076.568	77.602.166
A/C	FAT	198.808	5.017.148	506.074
	OGU		4.246.008	1.217.017
	Subtotal	198.808	9.263.156	1.723.091
C custeio	FAT	22.934.069	26.099.908	12.558.534
D custeio	FAT	70.117.579	26.251.121	7.679.966
C investimento	BNDES	6.157.379	8.467.557	744.726
	FNE	232.690	16.748.321	11.741.492
	Subtotal	6.390.069	25.215.878	12.486.218
D investimento	BNDES	89.873.409	37.916.926	1.932.325
	FNE	102.116.741	76.879.778	17.105.272
	Subtotal	191.990.150	114.796.704	19.037.597
TOTAL		409.755.529	322.039.420	193.023.112

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

Segundo o Ministério da Integração Nacional (MIN, 2002), os recursos do FNE destinados ao financiamento do grupo A em 2001 (ano fiscal), representaram 61,2% dos contratos efetivados (10.148 contratos) por este fundo e foram responsáveis por 34,2% do valor financiado (R\$ 105,7 milhões). Este dado difere do disponível na SAF baseado nas informações fornecidas pelo próprio BN. Para o ano de 2001, o Banco de Dados da SAF apresenta 11.080 operações de Pronaf com recursos do FNE, com um volume de R\$ 71,4 milhões, distribuídos em R\$ 42,4 milhões para o Pronaf A, R\$ 10 milhões para o grupo C e R\$ 18,9 milhões para o grupo D. Caso sejam considerados os dados apresentados pelo MIM, os recursos aplicados no Pronaf sofrerão um acréscimo de cerca de R\$ 60 milhões neste ano.

c) BASA

O BASA não tem operado com recursos do FAT e do OGU no Pronaf, limitando sua atuação aos recursos do FNO, mesmo assim, com dados divergentes dependendo da fonte das

informações. O Banco de Dados da SAF, com base em informações recebidas do próprio BASA, apresenta uma atuação restrita ao grupo A, com R\$ 34,5 milhões em 1999/00, R\$ 43,7 milhões em 2000/01 e R\$ 27,3 milhões na safra 2001/02. Entretanto, no Sistema de Informações Gerenciais do Ministério da Integração Nacional de 2002, os financiamentos para o grupo A representaram R\$ 67,3 milhões em 2000 e R\$ 17 milhões em 2001, ano que também aparece a aplicação de R\$ 45,6 milhões no programa Pronaf – Prorural e de R\$ 1,7 milhões no Pronaf – Prodex.

d) BNDES

Os financiamentos de investimento do Pronaf repassados pelo BNDES passaram de R\$ 192 milhões na safra 1999/00 para R\$ 240 milhões na safra 2000/01, caindo para R\$ 142 milhões na safra seguinte. A redução na safra 2001/02 foi provocada pela realização de financiamentos pelo BB com recursos captados diretamente do FAT. Caso sejam somados os financiamentos realizados pelo BB aos investimentos repassados via BNDES, o volume aplicado na safra 2001/02 com recursos do FAT chega a R\$ 342 milhões.

Tabela 28. Pronaf: BNDES - Recursos do FAT aplicados por grupo - safra 1999/00 a 2001/02

LINHAS DE CRÉDITO – AGENTES FINANCEIROS	SAFRA AGRÍCOLA – (Em R\$)		
	1999/00	2000/01	2001/02
Grupos C e D - aplicados pelo BB (*), BN, Bansicredi e Bancoob	113.202.540	177.967.532	47.851.427
Grupo C Investimento – demais agentes financeiros	36.838.827	17.837.884	23.149.646
Grupo D Investimento – demais agentes financeiros	42.367.868	44.188.802	71.000.576
TOTAL	192.409.235	239.994.218	142.001.649

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

(*) Na safra 2001/02 o BB só operou com R\$ 31,5 milhões em investimento com recursos do FAT via BNDES. No primeiro semestre de 2002, ainda no Plano safra 2001/02, com recursos recebidos diretamente do FAT, foram aplicados outros R\$ 200 milhões para os grupos C e D.

Os agentes financeiros não incluídos entre os principais bancos que operam o Pronaf (BB, BN, Bansicredi e Bancoob), ampliaram sua participação nos financiamentos de investimento, passando de R\$ 68 milhões na safra 2000/01 para R\$ 94 milhões na safra 2001/02 (tabela 28).

e) Bansicredi

Na safra 1999/00 foram aplicados R\$ 27,9 milhões em 6.360 contratos, dos quais R\$ 10,7 milhões em custeio e R\$ 17,2 milhões em investimento. Na safra 2000/01 foram financiados R\$ 57,6 milhões para o grupo D e R\$ 4,9 milhões para o grupo C, atendendo 23.100 famílias com Pronaf custeio. Na safra 2001/02, o Bansicredi aumentou ainda mais o número de financiamentos

do Pronaf custeio, emprestando R\$ 85,4 milhões (concentrados no grupo D com R\$ 74,5 milhões) a 31.646 agricultores familiares. No Pronaf investimento, o Bansicredi operacionalizou com recursos captados no BNDES R\$ 16,5 milhões na safra 2000/01 e R\$ 13,6 milhões na safra 2001/02, ambos concentrados no grupo D (tabela 29)

Tabela 29. Pronaf: Créditos fornecidos pelo Bansicredi - Safras 1999 a 2002

PRONAF		MODALIDADE DE CRÉDITO						
		Custeio ⁽¹⁾			Investimento ⁽²⁾		Total	
SAFRA	Grupos	C	D	Subtot.	C	D	Subtot.	C e D
1999/00	Valor (R\$ mil)	34	10.695	10.729	739	16.433	17.172	27.901
	N. contratos	27	3.562	3.589	333	2.438	2.771	6.360
2000/01	Valor (R\$ mil)	4.897	57.608	62.505	1.671	14.871	16.542	79.047
	N. contratos	4.094	19.006	23.100	799	2.373	3.172	26.272
2001/02	Valor (R\$ mil)	10.929	74.461	85.390	1.136	12.459	13.595	98.985
	N. contratos	8.708	22.938	31.646	469	1.680	2.149	33.795

Fonte: SAF/MDA – Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

⁽¹⁾ Recursos Próprios do Bancoob equalizados pelo Tesouro Nacional

⁽²⁾ Recursos do FAT repassados ao Bansicredi via BNDES

f) Bancoob

Na safra 1999/00, primeira em que os recursos próprios do banco foram equalizados, o Bancoob financiou R\$ 2,26 milhões pelo Pronaf. Na safra 2000/01 o Bancoob financiou cerca de R\$ 5,45 milhões, novamente priorizando o grupo D. Na safra seguinte o valor financiado subiu para R\$ 9,18 milhões, atendendo 4.393 agricultores. Do total financiado nesta safra apenas R\$ 2,83 milhões foram em operações realizadas com o grupo C (SAF/MDA, 2002a), conforme apresentado na tabela 30.

Tabela 30. PRONAF: Créditos fornecidos pelo Bancoob - Safras 1999 a 2002

PRONAF	CRÉDITO DE CUSTEIO ⁽¹⁾					
	C		D		TOTAL (C e D)	
Grupos	Valor	Número de	Valor	Número de	Valor	Número de
SAFRA	(mil R\$)	Contratos (2)	(mil R\$)	Contratos (2)	(mil R\$)	Contratos (2)
1999/00	410	56 (340)	1.853	128 (580)	2.264	184 (920)
2000/01	1.973	566 (1.550)	3.473	346 (1.100)	5.446	912 (2.650)
2001/02	2.828	2.362	6.353	2.031	9.181	4.393

Fonte: SAF/MDA – Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

⁽¹⁾ Recursos Próprios do Bancoob equalizados pelo Tesouro Nacional

⁽²⁾ Os valores médios dos contratos nas safras 1999/00 e 2000/01 estão muito superiores aos permitidos para cada grupo do Pronaf, indicando que provavelmente são contratos coletivos ou grupais beneficiando vários agricultores em um único instrumento. O número entre parênteses é uma estimativa das famílias beneficiadas a cada safra.

No Banco de Dados da SAF (13/09/02) não constam informações sobre operações de Pronaf investimento do Bancoob com recursos captados no BNDES. Entretanto, em documento divulgado por este Banco, são citadas as aplicações de R\$ 1,1 milhão em 1999, de R\$ 2,04 milhões em 2000 e de R\$ 3,33 milhões em 2001 (Bancoob, 2003b).

Para a safra 2002/03, o Bancoob foi autorizado a financiar até R\$ 15 milhões em Pronaf custeio com recursos próprios (R\$ 10 milhões para o grupo D e R\$ 5 milhões para o grupo C), redução atribuída ao seu fraco desempenho na operacionalização da safra anterior. O Bansicredi, ao contrário, foi autorizado a financiar até R\$ 152 milhões em Pronaf custeio (R\$ 127 milhões para o grupo D e R\$ 25 milhões para o grupo C).

g) Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito

Na safra 1999/00, operando com 28 cooperativas, o Sistema Cresol efetivou 8.022 contratos de custeio do Pronaf (5.776 para o grupo C) e aplicou R\$ 13,4 milhões. Na safra seguinte, com 31 cooperativas foram realizados 9.682 contratos de custeio, a maioria para o grupo C, repassando um total R\$ 18,1 milhões aos seus associados. Na safra 2001/02, com 46 cooperativas foram emprestados R\$ 21,63 milhões em 10.352 contratos de custeio (tabela 31).

Tabela 31. Pronaf: Créditos fornecidos pelo Sistema Cresol - Safras 1999 a 2002

PRONAF		MODALIDADE DE CRÉDITO						Total
		Custeio ⁽¹⁾			Investimento ⁽²⁾			
SAFRA	Grupos	C	D	Subtot	C	D	Subtot	C e D
1999/00	Valor (R\$ mil)	7.772	5.628	13.400	591	-	591	13.991
	N. contratos	5.776	2.246	8.022	300	-	300	8.322
2000/01	Valor (R\$ mil)	9.774	8.326	18.100	1.389	304	1.693	19.793
	N. contratos	7.357	2.325	9.682	1.115	96	1.211	10.893
2001/02	Valor (R\$ mil)	12.546	9.086	21.632	6.686	3.118	9.803	31.435
	N. contratos	8.078	2.274	10.352	1.975	545	2.520	12.872

Fonte: Sistema Cresol (2003)

Elaboração: autor

⁽¹⁾ Recursos do FAT disponibilizados pelo BB via repasse ou prestação de serviço para o Sistema.

⁽²⁾ Recursos do FAT repassados pelo BNDES (Diretoria Social) para o Sistema Cresol

A participação no Pronaf Investimento também é crescente. Na safra 1999/00 foram efetivados 300 contratos para o grupo C, repassando R\$ 591 mil. Na safra 2001/02 foram 2.520 contratos e R\$ 2,52 milhões aplicados. Além do Pronaf investimento, as cooperativas também têm atuado com o Pró-solo, destinando recursos para agricultores familiares dos grupos C e D. Os financiamentos do programa de microcrédito (MicroSol) somaram R\$ 1,39 milhões em 2001 e mais R\$ 2,03 milhões em 2002. Para a safra 2002/03, dados preliminares apontam para um crescimento ainda maior das aplicações. Com 66 cooperativas em operação, até o início de 2003

já haviam sido efetivados 15.715 contratos de Pronaf custeio com aplicação de R\$ 34,4 milhões. Deste total, 12.128 contratos (R\$ 19,9 milhões) eram com o grupo C e 3.547 contratos (R\$ 14,5 milhões) com o grupo D. Em créditos de investimento, estima-se aplicar mais R\$ 11,43 milhões.

Considerando todos os recursos destinados para os financiamentos de seus associados em 2002, o Sistema Cresol emprestou cerca de R\$ 96,1 milhões, dos quais R\$ 45,8 milhões com recursos oficiais de crédito, R\$ 2 milhões do MicroSol e R\$ 48,3 milhões com recursos próprios⁵⁵ (R\$ 22,3 milhões em empréstimos pessoais e R\$ 26 milhões em empréstimos rurais através de 29,3 mil operações de crédito). As taxas de inadimplência do Sistema Cresol são baixas⁵⁶, mesmo assim as cooperativas realizam provisões⁵⁷ para os empréstimos vencidos e não liquidados segundo normas do Bacen, reduzindo riscos e impactos negativos inesperados.

4.4 Análise dos custos para equalização do Pronaf

O crescimento dos já elevados custos que a União decorre para equalizar as fontes e pagar os custos bancários do Pronaf têm esbarrado no limite imposto pela escassez de recursos. A menos que sejam alteradas algumas condições do seu funcionamento, essas limitações impedem a ampliação do crédito entre os setores mais descapitalizados da agricultura familiar, além de comprometer a manutenção do Pronaf nos próximos anos.

O Tribunal de Contas da União (TCU) inclusive fez uma avaliação crítica sobre os custos bancários do Pronaf. Em sessão Ordinária do Plenário realizada em maio de 2002, o TCU emitiu a Decisão nº 498/02 determinando que sejam feitas reavaliações nos valores pagos aos agentes financeiros a título de “taxas bancárias” do Pronaf (neste período a taxa mensal de serviço cobrada pelo BB era de R\$ 13,01 por contrato).

⁵⁵ Como os financiamentos com recursos próprios são de curto prazo, o mesmo recurso é emprestado 3 a 4 vezes ao ano, garantindo um volume de empréstimos superior aos recursos disponíveis na carteira ativa das cooperativas, que em dezembro de 2002 era de R\$ 16,1 milhões.

⁵⁶ As taxas de inadimplência no Sistema Cresol no final de 2002 eram em média de 4,5% para o Cheque Especial, 3% para o Crédito Pessoal (CAC) e 2,5% para o Crédito Rural com recursos Próprios (CRP). Entre os financiamentos com recursos oficiais a taxa de inadimplência na data de vencimento dos contratos era de 5%, mas 3 a 4,5% acabam renegociados e recebidos posteriormente, representando uma inadimplência efetiva de apenas 0,5 a 2%. Para o crédito com recursos próprios as taxas reais de inadimplência, considerando a recuperação das provisões, caem para cerca de 2,5% no cheque especial, 2% no empréstimo pessoal e 1,5% para o CRP (Cresol, 2003).

⁵⁷ Pelas normas do Bacen, a partir de 15 dias de inadimplência de um contrato é preciso provisionar 0,5% do valor financiado. Depois de 30 dias deve provisionar 3%, e a partir daí o percentual vai aumentando até os seis meses após o vencimento do contrato, quando 100% do valor financiado deverá ter sido provisionado. O provisionamento por inadimplência deve ser feito por CPF e não por operação. Quando uma dívida ou parcela não é paga em dia, todos os financiamentos do mesmo titular devem ser provisionados considerando o valor total dos empréstimos e não apenas as parcelas em atraso.

O relatório do TCU cita que “*em termos de inadimplência o Pronaf não representa, até o momento, ameaça à saúde financeira do BB. Para comprovação dessa afirmativa, registramos que o conjunto de operações do Pronaf apresentou situação de normalidade correspondente a 96,7%, 97,3% e 99,0%, em 31/12/1999, 30/06/2000 e 31/10/2000, respectivamente.*” Relata, ainda, que a inadimplência no Pronaf é muito inferior “... *a toda a área de crédito rural do BB, onde as operações vencidas representaram 48,11% em 30/06/2000*” (SAF/MDA, 2002c).

Esta avaliação positiva em relação à baixa inadimplência nos financiamentos realizados pelo Pronaf também é destacada por Favaret Filho (2002: 46), que afirma que a taxa de inadimplência do Pronaf no BB gira entre 2% a 3%, bem menor que nos tradicionais mecanismos de crédito. Avaliações realizadas pela SAF apontam para uma inadimplência inferior a 1% nas operações de custeio do grupo C e D. Para os créditos de investimento, este percentual sobe para cerca de 2% a 4%. A inadimplência é alta para os financiamentos destinados ao grupo A, o qual ainda mantém parte dos problemas enfrentados pelo Procefa durante a sua vigência (Buainain & Souza Filho, 1998). Além das dificuldades estruturais dos assentamentos, existe uma forte posição política entre as lideranças de alguns movimentos sociais de que os créditos para a reforma agrária não devem ser pagos pelos agricultores, pois se trata do pagamento de uma *dívida social* do governo com este segmento da população. Esta posição acaba dificultando a avaliação do desempenho desta linha de crédito, pois é impossível saber qual percentual da inadimplência é decorrente da incapacidade de pagamento em função de problemas estruturais e conjunturais (falta de assistência técnica, estradas precárias, falta de infra-estrutura produtiva, etc), e qual é devido a decisão política de não pagá-lo.

As próximas 6 tabelas trazem uma síntese dos custos para o TN equalizar os financiamentos de custeio e de investimento do Pronaf por grupo de agricultor e pelos diferentes agentes financeiros. São apresentados custos para um único contrato e para o volume total equalizado para as diversas modalidades de crédito na safra 2002/03. As despesas são separadas entre os gastos para equalizar as fontes de recursos, o pagamento de *spread* e taxas bancárias, e os rebates concedidos aos agricultores do grupo C. Nos financiamentos de custeio, os custos são apresentados para contratos com prazos médios de 9 meses (mais comuns) e com 12 meses (facilita a análise dos percentuais de custos por ano). Para os financiamentos de investimento, os custos são apresentados para o primeiro ano após a realização dos contratos (para estimar o impacto no orçamento no ano seguinte), e os custos totais para contratos com 6 e 8 anos.

Tabela 32. Pronaf Custeio: Estimativa de gastos do TN com equalização de recursos do FAT e RPE por contrato – Safra 2002/03

Agente Financeiro	Grupo do Pronaf	Valor dos Contratos (R\$)	Custos para o TN em % do valor financiado					Rebate Agric.	Total	Valor (R\$)
			Fonte	Agente financeiro						
				Spread	Tx serv.	subt				
Contratos de 12 meses										
BB (FAT)	D	2.800,00	5,53	8,23	3,85	12,08		17,61	493,22	
	C	1.200,00	5,53	8,23	8,99	17,22	16,67	39,42	473,02	
BN (FAT)	D	2.800,00	5,53	11,45		11,45		16,98	475,43	
	C	1.200,00	5,53	11,45		11,45	16,67	33,65	403,75	
B. Coop. (RPE)	D	2.800,00	12,24					12,24	342,69	
	C	1.200,00	12,24				16,67	28,91	346,87	
Contratos de 9 meses (*)										
BB (FAT)	D (*)	2.800,00	4,61	6,86	3,21	10,07		14,68	411,02	
	C	1.200,00	4,15	6,17	6,74	12,92	16,67	33,73	404,77	
BN (FAT)	D	2.800,00	4,15	8,59		8,59		12,73	356,57	
	C	1.200,00	4,15	8,59		8,59	16,67	29,40	352,82	
B. Coop. (RPE)	D	2.800,00	9,18					9,18	257,02	
	C	1.200,00	9,18				16,67	25,85	310,15	

Fonte: MF – Portarias de Equalização Pronaf Safra 2002/03

Elaboração: Autor

(*) Para os financiamentos do grupo D pelo BB, foram considerados 10 meses de duração de cada contrato (Crédito Rotativo).

Considerando a duração de 12 meses para todos os contratos, um financiamento de custeio para o grupo C de R\$ 1,2 mil com recursos do FAT, custa para o TN 39,4% do valor financiado quando operado pelo BB e 33,6% quando operado pelo BN. Os bancos cooperativos cobram 28,9% do valor financiado utilizando recursos próprios equalizados. Deste total, 16,67% referem-se ao rebate de R\$ 200 concedidos aos agricultores deste grupo. Considerando apenas o *spread*, o BB é o que cobra mais caro para operar, chegando a 17,22% do valor financiado. O BN tem o segundo maior custo, com 11,45% aa. Os bancos cooperativos têm um custo para o TN de 12,24%, mas incluem o custo de captação (fonte).

Para o grupo D os custos para o TN caem para 17,6% do valor financiado quando operados pelo BB, 17% pelo BN e 12,2% pelos bancos cooperativos (equalização da fonte incluída). A diferença entre o BB e o BN reduz em função do menor peso da taxa de serviço nos custos de contratos, que representando 3,8% do valor financiado para o grupo D.

As operações de custeio do grupo C com duração de 9 meses custam para o TN cerca de 33,7% do valor financiado quando realizadas pelo BB (12,9% é custo bancário), 29,4% pelo BN (8,6% é custo bancário), e 25,8% pelos bancos cooperativos (9,18% é custo bancário e

equalização da fonte). Nos três casos, 16,67% do valor financiado se referem ao rebate de R\$ 200 concedidos aos agricultores deste grupo.

Para o custeio do grupo D, considerando contratos de 10 meses de duração quando realizados pelo BB⁵⁸, o TN gasta 14,7% do valor financiado (10% ficam como o BB). Nos contratos de custeio com 9 meses de duração realizados pelos demais agentes financeiros, o custo por operação para o TN é de 12,7% para o BN (8,59% *spread* bancário) e de 9,18% pelos bancos cooperativos (*spread* e custo da fonte de recursos).

A estimativa de gastos para o TN equalizar todos os financiamentos de custeio do Pronaf na safra 2002/03 é de R\$ 291,6 milhões, afetando os orçamentos de 2002 e de 2003. Desse total, o rebate concedido ao grupo C é responsável por R\$ 86 milhões, a equalização dos juros por mais R\$ 69,5 milhões (incluindo o *spread* dos bancos cooperativos) e a remuneração do BB e BN representam os outros R\$ 136 milhões, dos quais R\$ 131,3 milhões para o BB (tabela 33).

Tabela 33. Pronaf Custeio: Estimativa de gastos totais do TN com equalização de recursos do FAT e RPE – Safra 2002/03

Agente Financeiro	Grupo do Pronaf	SMDA (R\$ mil)	Custos para o TN em % do valor financiado						Valor (R\$ mil)	
			Fonte	Agente financeiro			Rebate Agric.	Total		
				Spread	Tx serv.	subt				
Contratos de 9 meses										
BB (FAT)	D (*)	707.000	4,61	6,86	3,21	10,07		14,68	103.781	
	C	465.000	4,15	6,17	6,74	12,92	16,67	33,73	156.848	
BN (FAT)	D	35.000	4,15	8,59		8,59		12,73	4.457	
	C	21.000	4,15	8,59		8,59	16,67	29,40	6.174	
B. Coop. (RPE)	D	137.000	9,18					9,18	12.575	
	C	30.000	9,18				16,67	25,85	7.754	
TOTAL		1.395.000							20,9	291.590

Fonte: MF – Portarias de Equalização Pronaf Safra 2002/03

Elaboração: Autor

(*) Para o grupo D pelo BB foram considerados 10 meses de duração de cada contrato

Para o crédito de investimento, os custos do Pronaf também são altos ao longo da vigência dos contratos. Um contrato para o grupo C de R\$ 3,2 mil por 6 anos custa para o TN R\$ 2,13 mil (66,6% do valor financiado) quando operado pelo BNDES, e R\$ 2,46 mil (77% do valor financiado) quando realizado pelo BB. Para equalizar os juros são gastos 28,5% do valor financiado, o rebate fica com mais 21,9%. O *spread* do BNDES é de 16,2% e do BB e 26,5% do valor financiado, recebido ao longo dos 6 anos de duração do contrato (tabela 34).

⁵⁸ A maior parte das operações são realizadas na modalidade de crédito rotativo (Rural Rápido) com contratos realizados com 10 a 12 meses de duração.

Para o grupo D os custos também são elevados. Em um contrato de R\$ 9 mil, o TN gasta cerca de R\$ 4 mil ao longo dos 6 anos do contrato, independente se a operação é realizada pelo BB ou por intermédio do BNDES. A modalidade Agregar operada pelo BB é a mais cara, pois somente com *spread* são gastos 38,8% do valor financiado ao longo de 6 anos (tabela 34).

Tabela 34. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência de um contrato de 6 anos (*) – Safra 2002/03

Agente Financeiro	Grupo do Pronaf	SMDA (R\$ mil)	Custos para o TN em % do valor financiado				Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Rebate	Total	
BNDES	C	3.200	28,54	16,18	21,88	66,60	2.131
	D	9.000	28,54	16,18		44,73	4.025
BB	C	3.200	28,54	26,55	21,88	76,97	2.463
	D	9.000	28,54	16,18		44,73	4.025
	Agregar	9.000	28,54	38,82		67,36	6.062

Fonte: MF – Portarias de Equalização Pronaf 2002-03

Elaboração: Autor

(*) Contratos de 6 anos com 2 anos de carência e 5 pagamentos anuais.

Um contrato de investimento do grupo C de R\$ 3,2 mil com duração de 8 anos, custa para o TN cerca de R\$ 2,7 mil (84,8% do valor financiado) quando realizado pelo BNDES (22,8% é *spread* e será dividido com o agente financeiro final) e R\$ 3,18 mil (99,4% do valor financiado) quando realizado pelo BB, que fica com 37,4% do valor financiado como *spread*.

Para um contrato de R\$ 9 mil para o grupo D, o TN gasta R\$ 5,66 mil ou 63% do valor financiado ao longo de 8 anos. Novamente a modalidade Agregar operada pelo BB é a mais onerosa, chegando a custar 94,5% do valor financiado para o TN ao longo de 8 anos, com o *spread* bancário representando 54,3% (tabela 35).

Tabela 35. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência de um contrato de 8 anos (*) – Safra 2002/03

Agente Financeiro	Grupo do Pronaf	SMDA (R\$ mil)	Custos para o TN em % do valor financiado				Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Rebate	Total	
BNDES	C	3.200	40,13	22,82	21,88	84,83	2.714
	D	9.000	40,13	22,82		62,95	5.666
BB	C	3.200	40,11	37,43	21,88	99,42	3.181
	D	9.000	40,13	22,82		62,95	5.666
	Agregar	9.000	40,17	54,27		94,45	8.500

Fonte: MF – Portarias de Equalização Pronaf 2002-03

Elaboração: Autor

(*) Contratos de 8 anos com 3 anos de carência e 6 pagamentos anuais.

Para equalizar o total disponibilizado pelo FAT para investimento na Safra 2002/03 (R\$ 509 milhões), estima-se um custo de R\$ 58 milhões no primeiro ano de financiamento.

Tabela 36. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com equalização de todos os contratos no 1º ano – Safra 2002/03

Agente Financeiro	Grupo do Pronaf	SMDA (R\$ mil)	Custos para o TN em % do valor financiado			Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Total	
BNDES	C	50.000	6,77	3,84	10,61	5.304
	D	90.000	6,77	3,84	10,61	9.547
BB	C	150.000	6,77	6,30	13,07	19.600
	D	212.000	6,77	3,84	10,61	22.488
	Agregar	7.000	6,77	8,86	15,63	1.094
TOTAL		509.000			11,4	58.032

Fonte: MF – Portarias de Equalização Pronaf 2002-03 -

Elaboração: Autor

(*) Contratos de 6 ou 8 anos com 2 (ou 3) anos de carência e 5 (ou 6) pagamentos anuais.

Caso todos os contratos sejam efetivados com 6 anos e 2 de carência, o custo para o TN durante toda a duração dos contratos, será de R\$ 288,5 milhões ou 56,7% do valor financiado. Deste total o BB deve ficar com R\$ 76,8 milhões (tabela 37).

Tabela 37. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência dos contratos de 6 anos (*) – Safra 2002/03

Agente Financeiro	Grupo do Pronaf	SMDA (R\$ mil)	Custos para o TN em % do valor financiado				Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Rebate	Total	
BNDES	C	50.000	28,54	16,18	21,88	66,60	33.300
	D	90.000	28,54	16,18		44,73	40.253
BB	C	150.000	28,54	26,55	21,88	76,97	115.452
	D	212.000	28,54	16,18		44,73	94.818
	Agregar	7.000	28,54	38,82		67,36	4.715
TOTAL		509.000				56,7	288.539

Fonte: MF – Portarias de Equalização Pronaf 2002-03

Elaboração: Autor

(*) Contratos de 6 anos com 2 anos de carência e 5 pagamentos anuais.

Se todos os contratos forem de 8 anos, o custo para o TN de todo o período de vigência dos contratos é estimado em R\$ 388,2 milhões ou 76,3% do valor financiado (tabela 38).

Tabela 38. Pronaf Investimento: Estimativa de gastos do TN com a equalização durante toda a vigência dos contratos de 8 anos (*) – Safra 2002/03

Agente Financeiro	Grupo do Pronaf	SMDA (R\$ mil)	Custos para o TN em % do valor financiado				Valor (R\$ mil)
			Fonte	Agente	Rebate	Total	
BNDES	C	50.000	40,13	22,82	21,88	84,83	42.413
	D	90.000	40,13	22,82		62,95	56.655
BB	C	150.000	40,11	37,43	21,88	99,42	149.126
	D	212.000	40,13	22,82		62,95	133.454
	Agregar	7.000	40,17	54,27		94,45	6.611
TOTAL		509.000				76,3	388.258

Fonte: MF – Portarias de Equalização Pronaf 2002-03 - Elaboração: Autor

(*) Contratos de 8 anos com 3 anos de carência e 6 pagamentos anuais.

As estimativas indicam um custo total para a equalização da safra 2002/03 do Pronaf no primeiro ano de R\$ 349 milhões, dos quais R\$ 291 milhões com o custeio e R\$ 58 milhões com investimento. Não foi considerado nestas estimativas o custo para o pagamento de *spread* de 2% nos financiamentos realizados para os grupos A e B com recursos do OGU, o que deve representar cerca de mais R\$ 10 milhões em 2003.

Para estimar os gastos anuais com equalização é preciso considerar os custos da safra em questão e os gastos com o carregamento de operações de anos anteriores. O carregamento é formado por financiamentos de investimento e de custeio com prazos superior a um ano, além de rebates especiais concedidos a operações realizadas em anos anteriores e ainda vigentes.

As projeções realizadas pela STN dos custos de equalização no ano de 2003 com o Pronaf, apontam para R\$ 653 milhões, dos quais R\$ 329,7 milhões referem-se à safra 2002/03, R\$ 35,5 milhões à safra 2003/04 (que impacta o orçamento de 2003 no segundo semestre), e cerca de R\$ 10 milhões para o pagamento de *spread* nas operações do Pronaf grupo A e B com recursos do OGU em 2003. Os R\$ 278 milhões restantes referem-se ao carregamento de anos anteriores, conforme tabela 39.

Tabela 39. Pronaf: Estimativa de Gastos do TN para equalização no ano de 2003

DESCRIÇÃO	R\$ mil
Plano de safra 2002/03	375.277
Plano de Safra 2002/03 – Custeio e Investimento Grupos C e D	329.762
Plano de Safra 2002/03 – Grupos A e B – OGU	10.000
Projeção para a safra 2003/04 em 2003	35.515
Carregamento de anos anteriores	278.421
Custeio grupos C e D	62.654
Investimento – equalização de juros e <i>spread</i> bancário	125.420
Investimento FAT grupo C – Rebates	65.733
Spread de operações do grupo A e B com OGU não cobradas pelo BB e BN	24.574
TOTAL	653.698

Fonte e elaboração: STN/MF e SAF/MDA

As estimativas realizadas neste estudo chegaram a valores muito próximos dos calculados pela STN, que consideram apenas o ano civil. Para a STN, os custos da safra 2002/03 chegariam a R\$ 375 milhões, incluindo os efeitos do primeiro semestre da safra seguinte e despreza os custos da safra 2002/03 em 2002. As estimativas deste trabalho apontam para um custo total de R\$ 359 milhões, incluídos os custos da safra 2002/03 em 2002 e excluídos os custos da próxima safra, o que as equipara para efeito de comparação. A diferença de apenas R\$ 16 milhões deve ser

resultado de contratos de custeio destinados ao grupo D, por períodos superiores aos 10 meses utilizados nas estimativas.

A tabela 40 mostra que os desembolsos do TN com o Pronaf passaram de R\$ 171,9 milhões em 1998, para R\$ 324,5 milhões em 2000, chegando a R\$ 615,6 milhões em 2002. Entre as safras 1999/00 (impacto central em 2000) e 2001/02 (impacto principal em 2002), o custo para o TN praticamente dobrou, enquanto a quantidade de recursos equalizados foi reduzida em 28%.

Tabela 40. Pronaf: Gastos da Secretaria Tesouro Nacional com equalização (*)

MÊS / ANO	ANO FISCAL (R\$ milhões correntes)				
	1998	1999	2000	2001	2002
Janeiro	9,59	22,24	19,87	36,18	0,64
Fevereiro	24,37	42,66	54,17	51,27	25,20
Março	9,68	16,36	17,88	19,68	22,37
Abril	11,59	17,27	19,51	21,52	24,50
Mai	11,41	18,44	19,04	21,67	24,28
Junho	12,24	20,03	21,27	25,08	26,07
Julho	8,19	22,92	40,36	33,06	38,58
Agosto	34,85	59,21	59,23	69,43	50,39
Setembro	9,10	17,83	19,70	24,99	4,54
Outubro	12,15	1,50	15,55	19,12	208,79
Novembro	13,79	25,23	18,50	19,03	26,00
Dezembro	14,99	24,02	19,38	155,53	164,29
TOTAL	171,95	287,70	324,46	496,56	615,65

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional

(*) Incluí os custos para equalizar a fonte de recurso, taxas e *spread* bancário, rebates e impostos.

Os maiores desembolsos são realizados em fevereiro e agosto de cada ano e referem-se à equalização dos contratos de investimentos, cobrados do TN somente nestes dois meses do ano. O pagamento de R\$ 208 milhões em outubro de 2002 deve-se ao bônus de adimplência⁵⁹ de R\$ 500 concedidos nos créditos de custeio para os agricultores do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina que foram atingidos pela seca também afetaram os gastos com equalização, ao pagamento de rebates e descontos dos financiamentos de investimento, e de dívidas do TN com os bancos, referentes ao Pronaf e não cobradas. Já os grandes desembolsos realizados em dezembro de 2001 e 2002 referem-se, em grande parte, à adiantamento de pagamentos que deveriam ser efetuados pelo TN aos bancos no ano seguinte, decorrentes principalmente de

⁵⁹ Estudos da SAF demonstravam que se fosse atribuído um bônus de R\$ 500 para cerca de 100 mil operações, o custo para o TN seria de R\$ 50 milhões. Caso as operações fossem prorrogadas para mais dois anos, o custo com equalização e pagamento do *spread* bancário consumiria cerca de R\$ 100 milhões, sendo que o benefício ficaria com os bancos, que ganhariam com a renegociação, enquanto que os agricultores atingidos pela seca teriam suas dívidas apenas prorrogadas.

operações de créditos de investimento realizadas no ano em questão. Por exemplo, em dezembro de 2002 foram repassados aos bancos R\$ 114,5 milhões referentes a pagamentos do TN que deveriam ser feitos somente em 2003. Esta operação é realizada quando, em um ano existem sobras de recursos destinados à equalização, e no ano seguinte há perspectiva de falta de recursos.

4.5 A relação entre os recursos disponibilizados e os aplicados pelo Pronaf

A relação entre os recursos disponibilizados pelo Pronaf e os efetivamente aplicados nas últimas safras tem gerado uma série de discussões dentro e fora do governo. Na safra 1999/00 foram anunciados R\$ 3,28 bilhões, mas foram efetivamente aplicados R\$ 2,15 bilhões (65,5%). Na safra 2000/01, o volume anunciado foi de R\$ 3,98 bilhões e foram aplicados R\$ 2,17 bilhões (54,5%). Na safra 2001/02, o percentual foi ainda menor, com R\$ 4,2 bilhões disponibilizados e 2,18 bilhões (52%) aplicados. Houve uma redução em termos percentuais e uma estabilização do valor aplicado em termos nominais nas três últimas safras. Considerando a inflação no período, houve uma redução em termos reais.

Entre os movimentos sociais e estudiosos do tema, os motivos do baixo desempenho normalmente são atribuídos aos bancos (excesso de exigências e desinteresse em operar com agricultores pobres), ao baixo valor dos contratos e a falta de garantias. Para a área econômica do governo federal a baixa aplicação serve de motivo para reduzir os valores equalizados.

Estes problemas existem, mas não são os principais responsáveis pela baixa aplicação dos recursos disponibilizados. Na análise a seguir, os valores disponibilizados e aplicados no Pronaf nas últimas três safras serão classificados segundo as modalidades de financiamentos, os agentes financeiros e as fontes de recursos.

Primeiro é importante entender o que significa disponibilização de recursos para o Pronaf e qual a participação de cada fonte nestes valores. Os recursos das Operações Oficiais de Crédito disponibilizados para o Pronaf precisam estar previamente definidos no Orçamento Geral da União. Os recursos próprios dos bancos cooperativos equalizados pela STN e os recursos do FAT também precisam estar previamente definidos porque demandam Portarias do MF para sua equalização. Ou seja, tanto o FAT como os bancos cooperativos precisam confirmar a existência dos recursos e a sua disponibilidade.

Os recursos obrigatórios disponibilizados para o Pronaf são na verdade estimativas realizadas a partir da aplicação em anos anteriores. Não existe nenhum compromisso (formal ou informal) dos bancos de que os recursos desta fonte serão aplicados no Pronaf (ou em qualquer

outra linha de crédito). O valor aplicado pode ser inferior ou superior ao estimado pela SAF no anúncio do plano de safra.

Nos recursos dos Fundos Constitucionais ocorre uma situação intermediária. Para disponibiliza-los para o Pronaf A, estima-se cerca de 10% dos recursos disponíveis para aplicação no ano seguinte (os fundos obedecem ao ano fiscal e não agrícola para suas previsões), o que em tese significaria um compromisso legal dos bancos operadores dos fundos em executar esta meta. Entretanto, a meta pode não ser cumprida em função de outras normas do Fundo ou do próprio Pronaf, como a exigência de elaboração de Projetos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA's), o que não é necessariamente responsabilidade dos bancos.

Para os financiamentos destinados a investimento para os grupos C e D com recursos dos Fundos não existe qualquer compromisso ou definição por parte dos bancos operadores para sua aplicação. A SAF/MDA faz uma previsão dos recursos a serem empregados com base em estimativas (ou necessidades políticas) e os informa aos bancos operadores. Estas estimativas podem ser mais ou menos realistas, dependendo da quantidade de recursos disponíveis nas outras fontes, da pressão exercida pelos movimentos sociais (por mais recursos) e da conveniência política para o governo. Portanto, apenas parte dos recursos do plano de safra podem ser considerados efetivamente disponibilizados para o Pronaf.

4.5.1 Aplicação por grupo e por modalidade de crédito

Para o Pronaf grupo A (tabela 41) a aplicação caiu de um percentual de 89,9% na safra 1999/01 para 50,3% na safra seguinte, voltando a subir para 62,5% na safra 2001/02. Grande parte da responsabilidade pela baixa aplicação dos recursos do Pronaf A tem sido a falta de assistência técnica para a elaboração de Projetos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDA). Sem estes projetos, o crédito não pode ser liberado segundo as regras do programa. O fim do programa Lumiar, que prestava assistência técnica a diversos assentamentos ocorreu em 1999, período de transição entre o Procerá e o Pronaf A, afetando tanto os financiamentos com recursos do OGU como os dos Fundos Constitucionais.

O Pronaf para o grupo B ainda está em implementação, demandando a superação de problemas comuns na execução de programas novos, como a pressão do BN para aumentar o *spread* recebido por estas operações (era de 2% sobre o valor financiado e mais 2% sobre o valor recebido, devendo aumentar para 6% aa), a falta de experiência do BN em operar com créditos de baixo valor no meio rural e a falta de organização dos próprios agricultores nos CMDRS que

definem e analisam os pedidos de crédito. Além disso, a seca ocorrida nos últimos dois anos também reduziu os empréstimos realizados pelo BN. No início de 2002, uma divergência entre o BN e a STN sobre como seriam repassados os recursos do OGU atrasaram a realização de diversas operações do Pronaf B. Ressalta-se que o BB e o BASA não têm mostrado interesse em operar esta linha de crédito, permitida somente aos bancos públicos federais (recursos do OGU). Mesmo assim, o percentual aplicado tem sido alto, representando até 130% do valor disponibilizado na safra 2001/01 e 77,6% na safra 2001/02.

Tabela 41. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por grupo e modalidade - 1999/00 a 2001/02

SAFRAS	SAFRA 1999/00			SAFRA 2000/01			SAFRA 2001/02		
	Em R\$ mil		%	Em R\$ mil		%	Em R\$ mil		%
	Disponib.	Aplicado		Disponib.	Aplicado		Disponib.	Aplicado	
A	480.000	431.658	89,9	642.000	322.608	50,3	618.000	386.436	62,5
B ⁽¹⁾	-	3	-	20.000	26.077	130,4	100.000	77.602	77,6
Custeio A/C	-	199	-	123.000	14.180	11,5	95.000	8.846	9,3
Custeio C	490.000	306.247	62,5	482.000	380.853	79,0	493.000	428.080	86,8
Custeio D	1.182.000	1.046.968	88,6	1.103.000	1.056.490	95,8	1.160.000	891.811	76,9
Invest. C ⁽²⁾	300.000	60.222	20,1	702.000	144.579	20,6	880.000	164.983	18,7
Invest. D ⁽³⁾	828.000	304.183	36,7	904.000	223.674	24,7	850.000	222.702	26,2
TOTAL	3.280.000	2.149.479	65,5	3.976.000	2.168.461	54,5	4.196.000	2.180.459	52,0

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

⁽¹⁾ O valor aplicado superior ao disponibilizado foi possível porque os recursos do OGU (fonte desta modalidade de crédito) seguem o ano fiscal e não o ano agrícola

⁽²⁾ Pronaf C investimento mais Agregar e Integrado Coletivo

⁽³⁾ Pronaf D investimento mais Agregar e Integrado Coletivo

O grupo A/C teve a menor taxa de aplicação de todas as linhas do Pronaf. A decisão de várias lideranças do MST em não operar com esta modalidade, associado ao problema de inadimplência do antigo Procera, por parte de agricultores assentados, dificultou muito a aplicação desta linha de financiamento. A renegociação do Procera e a mudança do MCR (permitindo que estes financiamentos possam ocorrer independentes do teto estabelecido pelo Pronaf A), além de uma posição mais clara de lideranças do MST em favor deste crédito, poderão ampliar a sua aplicação.

O Pronaf custeio para o grupo C composto por recursos do FAT e dos bancos cooperativos tem tido uma aplicação crescente desde a safra 1999/00, quando foram aplicados 62,5% do disponibilizado. Na safra 2001/02, o percentual aplicado chegou a praticamente 87%, demonstrando um alto grau de efetividade. A ampliação destes financiamentos, considerando que o valor disponibilizado tem se mantido em R\$ 490 milhões, se deve a um maior conhecimento

deste público pelos bancos, a um trabalho efetivo realizado pelas prefeituras e por sindicatos de trabalhadores rurais, que tem realizado funções bancárias sem ônus para os bancos, além da criação de fundos de aval.

A aplicação do Pronaf custeio para o grupo D chegou a 95,8% do disponibilizado na safra 2000/01, mas caiu para 77% na safra seguinte. Parte desta redução está relacionada à proibição do financiamento da cultura do Fumo com recursos do FAT.

Os financiamentos de investimentos destinados aos grupos C e D podem ser considerados os grandes “vilões” da baixa aplicação do Pronaf. No Pronaf investimento ocorreu um grande aumento do total disponibilizado entre as safras 1999 e 2001 para o grupo C, passando de R\$ 300 milhões para R\$ 880 milhões. O total aplicado, por outro lado, não chegou a ultrapassar os 20,6% em nenhum dos três últimos anos agrícolas, mas cresceu em termos absolutos nas três últimas safras, passando de R\$ 60 milhões em 1999/00 para R\$ 165 milhões em 2001/02. No grupo D a situação foi ainda pior, pois apesar do valor disponibilizado ter se mantido nos últimos anos (entre R\$ 800 milhões a R\$ 900 milhões), o percentual aplicado passou de 36,7% na safra 1999/00 para 26,2% na safra 2001/02.

Os principais motivos para esta baixa aplicação dos créditos destinados a investimento foram:

- a) “Boicote” do BB nas aplicações de investimento via BNDES para receber um *spread* maior nas operações com recursos captados diretamente do FAT;
- b) Pagamento de um *spread* maior para os bancos operarem investimentos destinados ao setor patronal do que para o Pronaf;
- c) Aumento excessivo da disponibilização de recursos dos FC’s não compatível com a realidade dos fundos;
- d) Falta de uma definição legal (ou de entendimento) sobre o significado de “encargos financeiros” nas operações do Pronaf com recursos dos FC’s;
- e) Seca em grande parte da região do semi-árido Nordeste;
- f) Problemas comuns para este tipo de operação no Brasil: baixos valores dos contratos, falta de garantias reais e desconhecimento da realidade dos agricultores por parte dos bancos.

4.5.2 Aplicação por agente financeiro

A análise da participação dos agentes financeiros mostra que o BB tem aplicado grande parte dos recursos recebidos. Na safra 1999/00 aplicou 94,6% dos recursos disponibilizados,

percentual que caiu para 74,4% na safra seguinte e passou para 77,5% na safra 2001/02. É importante considerar que o BB aumentou em quase 20% os recursos aplicados entre as duas últimas safras. A participação do BB não é maior em função de seu fraco desempenho com os recursos do FCO e com os financiamentos de investimento repassados pelo BNDES, o qual não aparece sob sua responsabilidade porque os recursos eram equalizados para o BNDES, que depois os repassava para o BB.

O BN aparece como um dos principais responsáveis pelo baixo desempenho das aplicações no Pronaf. Na safra de 1999/00 este banco aplicou 56,9% dos recursos disponibilizados, enquanto que na safra 2000/01 este percentual caiu para 42,8%. Na safra 2001/02 foram apenas 15,9% dos R\$ 1,2 bilhão disponibilizado. A responsabilidade por este fraco desempenho pode ser atribuída à seca na região, a indefinição, até 2002, em relação aos encargos financeiros (bônus e rebates) a ser concedido, a divergência do BN com a STN sobre o repasse de recursos do OGU, a falta de técnicos para elaboração dos PDA's, além da provável sobre-estimativa em relação à disponibilidade de recursos do FNE (principal fonte de recursos deste banco) para o Pronaf.

Tabela 42. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por agente - 1999/00 a 2001/02

Agente Financeiro	Safr a 1999/2000			Safr a 2000/2001			Safr a 2001/2002		
	Em R\$ mil		%	Em R\$ mil		%	Em R\$ mil		%
	Disponib.	Aplicado		Disponib.	Aplicado		Disponib.	Aplicado	
BB	1.467.000	1.387.773	94,6	1.827.041	1.359.009	74,4	2.069.579	1.603.354	77,5
BN	720.031	409.756	56,9	752.384	322.039	42,8	1.214.677	193.023	15,9
BASA	117.000	34.552	29,5	118.000	43.721	37,1	326.000	27.276	8,4
Bansicredi	78.172	27.901	35,7	96.542	79.047	81,9	108.595	98.985	91,2
Bancoob	61.000	2.264	3,7	48.000	5.446	11,3	45.000	9.181	20,4
Bacen ⁽¹⁾	250.000	208.028	83,2	300.000	297.172	99,1	281.000	154.490	55,0
BNDES ⁽²⁾	700.000	192.409	27,5	1.012.000	239.994	23,7	199.000	142.002	71,4
TOTAL	3.280.000	2.149.479	65,5	3.976.000	2.168.461	54,5	4.196.000	2.180.459	52,0

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

⁽¹⁾ Bacen: As exigibilidades bancárias são de todos os bancos, inclusive os da própria tabela.

⁽²⁾ A soma dos recursos disponibilizados e aplicados pelos agentes financeiros é superior ao total da tabela em função do BNDES repassar recursos para os bancos acima (R\$ 113,2 milhões, R\$ 178 milhões e R\$ 47,8 milhões nas safras 1999/00, 2000/01 e 2001/02, respectivamente). Para efeito de verificação da participação de cada banco, os recursos de investimentos aplicados por estes bancos repassados pelo BNDES foram adicionadas as disponibilidades e no aplicado pelo BNDES. Entretanto, ambos valores foram retirados do volume total para evitar dupla contagem.

O BASA tem poucos recursos disponíveis para o Pronaf, restringindo-se ao FNO, a repasses do BNDES e a recursos obrigatórios, mesmo assim tem tido um fraco desempenho em relação ao programa. Pelas informações prestadas a SAF, este banco não realizou nenhuma

operação de custeio pelo Pronaf. Dos R\$ 117 milhões disponibilizados pelo FNO para o Pronaf A, C e D na safra 1999/00, apenas 29,5% ou R\$ 34,5 milhões foram aplicados. Na safra 2001/02, de um total de R\$ 326 milhões, apenas R\$ 27,3 milhões ou 8,4% foram aplicados. A explicação para este fraco desempenho é semelhante a do Banco do Nordeste, à exceção da seca. Deve-se adicionar que o BASA realiza outras operações denominadas Pronaf Pró-Rural e Pronaf Prodex e que não foram adicionadas aos valores aplicados no Pronaf porque não foram declarados como tal para a SAF/MDA, o que pode dobrar a sua participação na relação entre os recursos disponibilizados e os aplicados.

O Bansicredi tem aplicado grande parte dos recursos equalizados. Desconsiderando a safra 1999/00, quando os recursos foram disponibilizados no final do ano, a aplicação foi de 81,9% na safra 2000/01 e 91,2% na safra 2001/02. O Bancoob, ao contrário, apesar de estar ampliando sua participação no Pronaf tem tido uma aplicação muito abaixo do total equalizado. Na safra 2000/01 aplicou apenas 11,3% dos R\$ 48 milhões equalizados. Na safra seguinte aplicou apenas 20,4% dos R\$ 45 milhões equalizados. A baixa aplicação do Bancoob pode estar relacionada à solicitação de equalização superior a sua disponibilidade efetiva de recursos e/ou a falta de um planejamento adequado da sua demanda, mesmo tendo entre suas filiadas, um grande número de cooperativas de crédito rural formadas por agricultores familiares, especialmente em Santa Catarina, Minas Gerais e Bahia.

Os recursos repassados via BNDES tiveram uma aplicação muito baixa nas safras de 1999 e 2000. Dos R\$ 700 milhões disponibilizados na safra 1999/00, apenas R\$ 192 milhões foram aplicados. Na safra seguinte, aumentou-se para R\$ 1,01 bilhão disponibilizados e a aplicação não passou dos R\$ 240 milhões. Na safra 2001/02, o percentual aplicado aumentou para 71,4%, mas o volume de recursos disponibilizado foi de apenas R\$ 199 milhões.

Nas últimas duas safras, um dos motivos que levou o BNDES a ter uma baixa performance no repasse de recursos do FAT, pode ser atribuído ao BB quando este definiu não mais operar o Pronaf investimento por meio do BNDES. A prova deste fato é que em apenas 2 meses o BB conseguiu aplicar R\$ 200 milhões recebidos diretamente do FAT na safra 2001/02. A falta de interesse de outros agentes financeiros em operar esta modalidade de crédito via BNDES pode ser em função do *spread* pago nas operações (3% aa), o excesso de exigências para efetivar os repasses, a falta de garantias reais dos agricultores, os custos inerentes a contratos de pequeno valor, os riscos inerentes à atividade agrícola, ou então, o que é mais provável, a falta de

agentes financeiros no meio rural que tenham o atendimento aos agricultores familiares como objetivo central.

4.5.3 Aplicação por fonte de recursos

As linhas de financiamento cujas fontes são equalizadas e os agentes financeiros recebem *spread* do TN são as que apresentam maior percentual de aplicação. Os recursos do FAT, destinados para custeio no BB e BN e investimento no BB apresentaram uma taxa de aplicação superior a 83% em todas as três últimas safras. Já os recursos do FAT destinados exclusivamente para crédito de investimento via BNDES apresentaram uma baixa aplicação nas safras 1999/00 e 2000/01, quando foram disponibilizados R\$ 700 milhões e R\$ R\$ 1 bilhão, respectivamente, com menos de 28% dos recursos aplicados. Na safra 2001/02, quando foram aplicados 71,4%, o volume disponibilizado foi muito menor (R\$ 199 milhões).

Tabela 43. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por fonte - 1999/00 a 2001/02

FONTE DE RECURSOS	Safr 1999/2000			Safr 2000/2001			Safr 2001/2002		
	Em R\$ mil		%	Em R\$ mil		%	Em R\$ mil		%
	Disponib.	Aplicado		Disponib.	Aplicado		Disponib.	Aplicado	
FAT	1.700.000	1.465.386	86,2	1.327.000	1.101.089	83,0	1.487.000	1.266.541	85,2
BNDES/FAT	700.000	192.409	27,5	1.012.000	239.994	23,7	199.000	142.002	71,4
RPE	122.000	12.992	10,6	128.000	67.951	53,1	140.000	94.571	67,6
MCR	250.000	208.028	83,2	300.000	297.172	99,1	281.000	154.490	55,0
OGU	-	3		452.000	245.867	54,4	473.000	374.911	79,3
FNO	117.000	34.552	29,5	118.000	43.721	37,1	326.000	27.276	8,4
FCO	117.000	60.531	51,7	190.000	23.828	12,5	323.000	48.737	15,1
FNE	274.000	175.578	64,1	449.000	148.838	33,1	967.000	71.932	7,4
FC Subtotal	508.000	270.661	53,3	757.000	216.387	28,6	1.616.000	147.944	9,2
TOTAL	3.280.000	2.149.479	65,5	3.976.000	2.168.461	54,5	4.196.000	2.180.459	52,0

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

O BN efetivou poucas operações de custeio com recursos do FAT nos últimos anos. Na safra 2000/01 foram equalizados R\$ 170 milhões e aplicados apenas R\$ 57,4 milhões. Na safra 2001/02, dos R\$ 125 milhões equalizados, apenas R\$ 20,7 milhões foram aplicados. A baixa aplicação de crédito de custeio pelo BN demonstra a dificuldade em realizar este tipo de operação no Nordeste. Para a safra 2002/03 foi reduzido o recurso equalizado para custeio no BN, que recebeu apenas R\$ 56 milhões do FAT. O BB também não aplicou todo o recurso de custeio equalizado pelo FAT porque o banco trabalha com uma margem de segurança para atender à possíveis demandas emergenciais. Além disso, em função da seca na região Nordeste, o BB

acabou não utilizando os recursos que havia reservado para esta região. Os motivos para a baixa aplicação dos recursos do FAT disponibilizados via BNDES já foram apontados.

A efetivação das aplicações dos RPE dos dois bancos cooperativos vem aumentando nas últimas duas safras, chegando a uma média de 67,6% do disponibilizado, com menor desempenho do Bancoob. Para a safra 2002/03 tentou-se corrigir este problema ampliando a equalização do Bansicredi para R\$ 152 milhões, e reduzindo a do Bancoob para R\$ 15 milhões. Entretanto, apesar da disponibilização de um maior volume de recursos para que os bancos cooperativos aumentem a aplicação no Pronaf, a tendência será maior concentração dos recursos nos estados onde o Bansicredi atua - Rio Grande do Sul, Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. O Bancoob, embora tenha atuação em mais de 14 estados da federação, na safra 2001/02 concentrou a aplicação do Pronaf nos estados de Santa Catarina, Minas Gerais e São Paulo.

Os recursos obrigatórios aplicados no Pronaf sofreram uma redução de quase 50% entre as safras de 2001 e 2002. Na safra 1999/00 foram aplicados 83,2% dos recursos disponibilizados (R\$ 208 milhões), percentual que subiu para 99% na safra seguinte, com um total de R\$ 297 milhões. Na safra 2001/02, estimou-se uma aplicação de R\$ 281 milhões e foram aplicados apenas R\$ 154 milhões, ou 55% do disponibilizado. Grande parte desta redução foi em função da mudança nos financiamentos para a fumicultura no âmbito do Pronaf. O BB financiava a atividade com recursos do FAT e obrigatórios, mas com a proibição para utilização do FAT nestas operações, o banco negociou com indústrias fumageiras para a realização de empréstimos com taxa de 8,75% aa para os agricultores familiares, fazendo com que os bancos recebessem um *spread* maior nas suas operações com recursos obrigatórios. O acordo inicial era que as agroindústrias pagariam a diferença entre os 4% de juros do Pronaf e os 8,75% dos demais financiamentos, não onerando os agricultores, situação que não ocorreu em grande parte dos casos. Esta medida provocou uma redução da aplicação de recursos obrigatórios no Pronaf. Apesar da redução da aplicação entre os produtores de fumo, a concentração destes recursos ainda é muito alta na região Sul. Na safra 2000/01, dos R\$ 297 milhões aplicados cerca de R\$ 280 milhões foram para esta região (o Rio Grande ficou com R\$ 148 milhões). Na safra 2001/02, dos R\$ 154 milhões aplicados, a região Sul ficou com R\$ 149 milhões.

A aplicação dos recursos do OGU tem aumentado em relação ao disponibilizado, tanto em termos percentuais como absolutos. Na safra 2001/02 este percentual chegou a 79,3% dos recursos disponibilizados. A aplicação somente não foi maior em função da falta de PDA's e pela

situação de inadimplência que muitos agricultores assentados se encontravam. Destaca-se que nos estados onde foram aplicados mais recursos do Pronaf A houve um maior envolvimento dos governos estaduais na elaboração dos PDA's, o que facilitou a liberação. Em outros estados, apesar dos recursos terem sido disponibilizados em função da demanda prevista pelos Conselhos Estaduais ou Comitês que acompanhavam o processo de assentamentos e do crédito fundiário, as aplicações efetivas foram baixas.

O fraco desempenho na aplicação dos recursos dos FC's tem afetado negativamente a aplicação do Pronaf, pois representam uma participação significativa e crescente dos recursos disponibilizados (15,5% dos recursos disponíveis na safra 1999/00; 19% na safra 2000/01; de 38,5% na safra 2001/02 e; 37,7% na safra 2002/03). O crescimento da participação destes recursos é diretamente proporcional a redução dos recursos equalizados para o Pronaf, conforme será apresentado a seguir. Por outro lado, o percentual de aplicação desta fonte é inversamente proporcional ao aumento dos recursos disponibilizados. Na safra 1999/00, com R\$ 508 milhões disponibilizados, a aplicação foi de 53,3%. Na safra seguinte, dos R\$ 757 milhões disponibilizados, a aplicação caiu para 28,6%. Na safra 2001/02, foram disponibilizados R\$ 1,6 bilhão, dos quais apenas R\$ 148 milhões ou 9,2% foram aplicados.

Alguns problemas enfrentados na operacionalização dos recursos dos FC's justificam apenas uma parte da baixa aplicação, especialmente na safra 2001/02 quando foi menor que o da safra anterior. Entre estes problemas estão a seca na região Nordeste (maior Fundo); a falta de técnicos para elaboração de PDA's; a interpretação dos gestores dos FC's sobre os encargos financeiros nos financiamentos (já solucionado); e os problemas tradicionais de falta de garantias entre os agricultores.

Entretanto, comparando os recursos dos FC's disponibilizados para o Pronaf em 2002 e os recursos aplicados por estes fundos em todos os financiamentos rurais e urbanos, verifica-se um excesso nos recursos disponibilizados para o Pronaf. Apesar do período de avaliação ser diferente (o Pronaf é o ano agrícola e os FC's é o ano civil), a tabela 44 permite uma comparação entre os dados. É preciso considerar que os FC's financiam atividades rurais, industriais e de serviços para todos os portes de tomadores, desde os pobres até grandes complexos industriais. A participação do Pronaf no total de financiamentos é pequena, embora pudesse (e deve) ser maior do que é atualmente, mesmo considerando os limites desta fonte de recursos.

Tabela 44. FC's: Recursos disponibilizados para o Pronaf X total recursos aplicados

Ano	Pronaf - Recursos disponibilizados - Planos Safra – Em R\$ mil			FC – Recursos aplicados em todas as modalidades (rurais e urbanas) – Em R\$ mil			Relação entre recursos disponibilizados X aplicações totais dos FC's		
	1999/00	2000/01	2001/02	1999	2000	2001	%		
	a	b	c	d	e	f	a/d	b/e	c/f
FNO	117.000	118.000	326.000	372.377	722.232	462.165	31,4%	16,3%	70,5%
FCO	117.000	190.000	323.000	175.120	296.591	992.499	66,8%	64,1%	32,5%
FNE	274.000	449.000	967.000	669.024	589.626	308.707	41,0%	76,1%	313,2%
Total	508.000	757.000	1.616.000	1.216.521	1.608.449	1.763.371	41,8%	47,1%	91,6%

Fonte: SAF/MDA e MIN (2002)

Elaboração: Autor

No Plano de Safra 1999/00 foram disponibilizados R\$ 508 milhões dos FC's para o Pronaf, representando 41,8% do total aplicado no ano de 1999 pelos FC's em todas as suas operações, ou 66,8% dos recursos totais aplicados pelo FCO. Na safra 2000/01 foram disponibilizados R\$ 757 milhões, correspondendo a 47,1% dos recursos totais aplicados pelos FC's no ano de 2000, ou ainda, 76,1% dos recursos do FNE e 64,1% dos recursos do FCO. Na safra 2001/02, os recursos disponibilizados somaram R\$ 1,6 bilhão, o que corresponde a 91,6% dos recursos aplicados no ano de 2001 pelos FC's em todos os financiamentos. Neste ano, o valor disponibilizado para o FNE representou 313% do valor aplicado por este fundo em todos os seus financiamentos. Estes números demonstram que os valores disponibilizados dos FC's para o Pronaf estão superdimensionados em relação à própria capacidade dos bancos operadores destes fundos realizarem todos os tipos de financiamentos com esta fonte. Uma análise mais aprofundada do patrimônio líquido destes fundos e do total comprometido com financiamentos daria uma amostra mais qualitativa dos recursos reais disponíveis para os financiamentos do Pronaf.

O aumento da disponibilização de recursos dos FC's para o Pronaf ocorreu na medida em que foram reduzidos os recursos equalizados. Esta redução teve um impacto significativo na aplicação do Pronaf, pois os recursos das fontes equalizadas são as mais utilizadas. Considerando somente as fontes equalizadas do Pronaf (FAT, FAT/BNDES e RPE) apresentadas na tabela 45, verifica-se que o volume de recursos equalizados aumentou até a safra 1999/00, quando atingiu R\$ 2,52 bilhões. Nos anos seguintes, fruto do aumento dos custos de equalização do programa e da crise econômica que atingiu o país, os recursos foram reduzindo, chegando ao patamar de R\$ 1,8 bilhão nas últimas duas safras, representando 72,4% do valor equalizado na safra 1999/00, sem considerar a perda pela inflação no período.

Tabela 45. Pronaf: Recursos equalizados e aplicados por fonte - 1995/96 a 2001/02

FONTE	Situação do Recurso	ANO AGRÍCOLA – (Em R\$ milhões)							
		1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03
FAT	Equalizado	200,0	350,0	739,5	1.200,0	1.700,0	1.327,0	1.487,0	1.507,0
	Aplicado	140,2	428,0	792,7	1.031,2	1.465,4	1.101,1	1.266,5	
	%	70,1	122,3	107,2	85,9	86,2	83,0	85,2	
BNDES /FAT	Equalizado	-	350,0	500,0	500,0	700,0	1.012,0	199,0	140,0
	Aplicado	-	172,6	236,4	135,5	192,4	240,0	142,0	
	%		49,3	47,3	27,1	27,5	23,7	71,4	
RPE	Equalizado	-	-	-	-	122,0	128,0	140,0	167,0
	Aplicado	-	-	-	-	13,0	68,0	94,6	
	%					10,6	53,1	67,6	
TOTAL	Equalizado	200,0	700,0	1.239,5	1.700,0	2.522,0	2.467,0	1.826,0	1.814,0
	Aplicado	140,2	600,6	1.029,1	1.167,0	1.670,8	1.409,0	1.503,0	-
	%	70,1	85,8	83,0	68,6	66,2	57,1	82,3	-

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados 13/09/2002 e SEREA (2002) para o equalizado entre 1995 a 1999 Portarias de Equalização MF 260 e 263 de 2001 e 30, 65, 66, 242, 245, 246, 370 e 371 de 2002
Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

O percentual aplicado destes recursos somente caiu para patamares inferiores a 70% quando foram ampliados bruscamente os recursos do FAT para o Pronaf Investimento. Para o crédito de custeio, desde o segundo ano do Pronaf os recursos equalizados do FAT nunca tiveram menos de 83% de aplicação sobre o total financiado.

Os recursos das fontes equalizadas aplicados têm se mantido entre R\$ 1,4 e R\$ 1,67 bilhão. Basta os bancos cooperativos aplicarem o total equalizado (o deve ocorrer em função do aumento de suas aplicações nas últimas safras) e o BB retomar com força as operações de investimento do Pronaf para que todos os recursos equalizados sejam aplicados. Na safra 2001/02, por exemplo, considerando todas as limitações, foram aplicados 82,3% dos recursos equalizados disponibilizados, valor pouco superior ao equalizado na safra 2002/03⁶⁰.

Os anexos 06 e 07 apresentam os recursos disponibilizados e aplicados pelo Pronaf por grupo, modalidade, agente financeiro e fonte nas safras 1999/00 a 2002/03.

4.6 O *spread* bancário no Brasil

O *spread* do crédito ao consumidor no Brasil é alto e, segundo Goldmark *et al* (2000: 16), refletem a relativa ineficiência dos bancos, embora também considere as taxas e impostos cobrados sobre as transações financeiras, elementos chave na composição do *spread*. Para se ter

⁶⁰ Inicialmente haviam sido disponibilizados R\$ 4,196 bilhões, mas as Portarias de Equalização 243 e 344 de julho de 2002 foram substituídas pelas 370 e 371 de novembro do mesmo ano, reduzindo os recursos equalizados para o BN. O Plano de Safra ficou com R\$ 4,174 bilhões, uma redução de R\$ 22 milhões.

uma idéia da dimensão do *spread* bancário no Brasil, basta verificar os juros nominais freqüentemente cobrados pelas instituições financeiras de 4% a 7% ao mês. Eles representam uma taxa anual de 60% a 125%, que descontando uma inflação de 10% aa, atinge 50% a 115% de juros reais. Nos Estados Unidos os juros nominais giram em torno de 11,5% aa com o qual os bancos garantem sua sustentabilidade.

Lundberg (1999), com base em estudo sobre os financiamentos privados no Brasil (excluídas as operações vinculadas a repasses de recursos oficiais e externos, e as operações de financiamento com taxas de juros estabelecidas pela autoridade monetária) afirma que as taxas de juros no Brasil estão entre as mais elevadas do mundo. Ele atribui às condições macroeconômicas apenas uma parte destes juros abusivos, pois a diferença entre a taxa de juros básica e as taxas finais também são expressivas. Lundberg cita que no crédito pessoal o custo para o tomador era de cerca de 95% aa, enquanto a taxa de captação dos bancos era de cerca de 21% aa, representando um *spread* de até 74% aa. No cheque especial esta relação chegava a 178% para o tomador contra os mesmos 21% para captação, o que representa um *spread* de 157% aa. Para pessoa jurídica a média dos juros era de 66% aa para o tomador, com um *spread* de 45% aa. Em termos mensais e considerando a média dos financiamentos para pessoa física e jurídica, o autor chegou a um custo para o tomador de 5,17% ao mês contra um custo de captação mensal de 1,6%, representando um *spread* de 3,58% ao mês. Este *spread* é composto por 0,79% de despesas administrativas, 0,50% de impostos indiretos (+CPMF), 1,25% de inadimplência, 0,39% em IR/CSLL e 0,66% do lucro do banco. Em termos anuais, considerando o *spread* de 62% aa, esta distribuição ficaria em 13,6% aa para cobrir despesas administrativas, 8,7% aa para impostos indiretos, 21,7% para cobrir as inadimplências, 6,8% aa em IR/CSLL e 11,2% aa como lucro do banco. As taxas praticadas em 2003 demonstram que esta relação entre custos de captação e juros cobrados tem se mantido nos mesmos patamares vigentes em 1999.

As avaliações de Goldmark e de Lundberg indicam que as IMF's no Brasil podem operar com juros abaixo dos praticados pelos bancos e nem por isso se tornam insustentáveis economicamente. Na prática, os juros de “mercado” cobrados no Brasil indicam uma baixa eficiência (ou lucro excessivo) dos bancos brasileiros quando comparado com outros países.

4.7 Custos de transação nos serviços financeiros

Os custos de transação nos serviços financeiros fornecidos pelas IMFR's são centrais para o sucesso das microfinanças formais, devendo ser analisados sob a ótica da instituição financeira

e do tomador do crédito. Para as IMF's os custos de transação são transformados em custos operacionais, e da mesma forma que as demais instituições financeiras, tende a aumentar em termos percentuais quanto menor for o valor da operação realizada, seja para financiamentos ou para depósitos (a vista ou a prazo).

Os custos operacionais para a instituição são formados pelo tempo do funcionário (considerando o valor de seu salário) despendido para realizar a operação (atendimento e cadastro), o material de consumo utilizado (papel, tinta de impressora e registros), a infraestrutura disponibilizada (sala, computadores, telefones, software, contadores), o tipo de garantia exigida, custos dos instrumentos para realizar as cobranças (quando for o caso), gastos com segurança, nível de inadimplência, gastos com assistência ou acompanhamento técnico do projeto, pagamento de impostos e o lucro da instituição financeira (ou sobras para as cooperativas de crédito). Estes custos são utilizados para estabelecer as taxas de juros cobradas pelas IMF's em seus empréstimos e a remuneração paga nos depósitos a prazo, definindo assim sua competitividade em relação aos bancos e financeiras.

Para o tomador de crédito os custos de transação não se resumem aos custos materializados na taxa de juros. À estas taxas são adicionados outros elementos, como as exigências em relação a valores mínimos de depósitos (valor inicial) e de empréstimos, a obrigatoriedade de compra de outros produtos ou serviços financeiros (seguros, cartões, títulos de capitalização, etc.), o tipo de garantia e de documentação exigidos, o custo de deslocamento até a instituição (representado pelos dias não trabalhados, transporte, alimentação e pelo número de visitas), e o prazo para a liberação dos empréstimos. Estes fatores determinam a competitividade entre uma IMF formal e as opções informais de crédito e de poupança representados pelos agiotas, vizinhos e pelo comércio local (fornecedores de insumos, compradores de produtos e vendedores de produtos diversos).

Em geral as IMFR's têm avançado na redução de seus custos operacionais, mas não tem dedicado o mesmo tempo na tentativa de reduzir os custos de transação de seus clientes ou cooperados, o que limita sua competitividade em relação aos agiotas locais, mesmo que estes cobrem elevadas taxas de juros. Por exemplo, um empréstimo de R\$ 100,00 por um mês a uma taxa de juro mensal de 20% cobrado por um agiota (R\$ 20,00) pode ser mais compensador do que uma um financiamento com taxa de juro de 5% ao mês cobrado por uma IMFR (R\$ 5,00). No primeiro caso, normalmente são necessários apenas dois deslocamentos (às vezes o agiota é

um comerciante local e não demanda custos de deslocamento), um para tomar o empréstimo e outro para pagar. Quando o empréstimo é realizado em uma IMF, geralmente são exigidos avalistas (adiciona-se o custo de deslocamento do avalista), visitas à instituição (que fica na sede do município ou em um município vizinho) e o dinheiro não é liberado no mesmo dia. A soma das despesas realizadas pelo demandante do crédito tende a superar a diferença de R\$ 15,00 entre a IMF e o agiota. Neste caso, uma diferença de 15% de juros ao mês não seria suficiente para atrair o demandante de crédito para a IMF. Este processo também ocorre em relação a depósitos a prazo, onde o custo do deslocamento (transporte, dia de serviço e alimentação) pode ser maior do que o ganho com a aplicação financeira na IMFR. Neste caso, compensa poupar por meio de depósitos no comércio local ou manter a poupança em dinheiro ou em *bens*.

4.8 Os subsídios concedidos nos financiamentos do Pronaf

A agricultura familiar brasileira pode e deve ser subsidiada. Os subsídios devem ser concedidos em função dos grandes riscos atribuídos à produção agrícola, da importância na produção de alimentos, dos subsídios concedidos nos países que competem com a produção agrícola brasileira, do papel que a agricultura familiar desempenha (pode ampliar ainda mais) na preservação do meio ambiente e na geração de empregos, da dívida social com o meio rural e da própria situação de pobreza em que se inúmeros agricultores familiares. Entretanto, a forma que estes subsídios são concedidos pode definir sua eficiência na solução ou redução dos problemas que os geraram.

Os subsídios nas taxas de juros, diferentemente do que tem sido apontado em algumas avaliações internacionais, não são necessariamente prejudiciais e devem ser mantidos. As experiências de cooperativas de crédito demonstram que os créditos com juros subsidiados podem conviver com o microcrédito a juros de mercado, servindo inclusive como estimulador de instituições de microfinanças, a exemplo do Sistema Cresol. A taxa de juros subsidiada do Pronaf não é o principal incentivador de uma demanda artificial (procurar acessar o crédito apenas porque a taxa de juros é baixa) entre os agricultores familiares. Da mesma forma, a baixa taxa de juros aplicada não incentiva a especulação financeira com esses recursos, pois os juros dos financiamentos, somados aos custos de transação para um agricultor familiar acessar o crédito, tende a ser maior que seu ganho em aplicações financeiras.

Entretanto, a avaliação dos rebates concedidos nos financiamentos dos grupos A, B e C são diferentes e merecem um tratamento específico. O rebate concedido para o grupo A tem sua

origem no Procerá e foi mantido na sua transferência para o Pronaf. Apesar do rebate de 40% do valor financiado ser justificável pela a frágil situação em que se encontram os agricultores no momento em que são assentados, os subsídios poderiam ser atribuídos paralelamente ao crédito, destinados a investimentos na forma de fundo perdido. Quando anexado ao crédito, este subsídio amplia os custos governamentais junto aos agentes financeiros, além de dificultar a avaliação e percepção do agricultor sobre o destino do crédito (avaliação econômica dos projetos que serão implementados) e a necessidade do seu pagamento. O crédito para o grupo A, da forma como está é concedido, é considerado pelos agricultores como um direito (benefício) de todos os assentados pela reforma agrária ou pelo crédito fundiário, independente da perspectiva de viabilidade econômica dos projetos a serem executados. Muitas vezes os agricultores estão mais interessados no rebate que terão acesso (direito) do que no próprio investimento a ser financiado (Buainain & Souza Filho; 1998).

Para o grupo C, o rebate foi concedido inicialmente em função de uma greve de fome promovida por agricultores gaúchos que reivindicavam maior acesso ao Pronaf. A principal crítica era em função do intenso processo seletivo que o BB estava impondo na concessão do crédito, beneficiando os agricultores familiares mais capitalizados. A demanda era coerente e justificável. A criação de uma linha destinada aos agricultores familiares mais descapitalizados, com recursos específicos para este grupo foi uma política adequada para tentar atender este público. A proposta inicial do governo era conceder apenas uma operação de crédito de investimento (operações de até R\$ 4 mil com R\$ 700 de rebate) e no máximo 3 de custeio (operações de até R\$ 2 mil com R\$ 200 de rebate) com direito ao rebate. Com isso esperava-se que os bancos ampliassem as informações sobre estes agricultores, muitos dos quais desconhecidos dos agentes financeiros e com pouca ou nenhuma prática com crédito formal, facilitando novos empréstimos sem o rebate. O rebate também era considerado como uma ajuda adicional a estes agricultores descapitalizados. Entretanto, em função da pressão das organizações sociais junto ao governo, foram ampliadas as operações com direito aos rebates, passando para até 6 operações de custeio e até 2 de investimento com rebate.

O subsídio no capital prejudica o funcionamento deste programa de crédito porque amplia os custos de equalização com o rebate (em cerca de 16,7% e 22% do valor financiado para os créditos de custeio e investimento, respectivamente) e com o pagamento de *spread* bancário⁶¹,

⁶¹ O *spread* bancário é pago sobre o valor total do financiamento, inclusive sobre o valor concedido a fundo perdido.

criando ainda uma maior demanda pelo subsídio do que pelo crédito. São muitos os agricultores deste grupo que somente procuram o crédito porque tem o rebate, não avaliando adequadamente a viabilidade econômica do empreendimento que estão financiando. Inclusive há casos de agricultores que retiram o valor do subsídio e mantêm o restante aplicado no banco até a data do pagamento do empréstimo.

Os financiamentos destinados ao grupo B já iniciaram com a concessão de um rebate de R\$ 200 ou cerca de 40% do valor financiado (R\$ 500,00). Este percentual foi concedido em função da necessidade do rebate ser superior ao concedido ao grupo C na medida em que o grupo B é formado por um grupo social ainda mais pobre. Não foi realizada nenhuma avaliação sobre a necessidade de um rebate desta magnitude para este tipo de financiamento. Para estes pequenos agricultores e empreendedores rurais, o acesso a um financiamento para investimentos (agrícolas e não agrícolas) sem burocracia é o mais importante. Da mesma forma que para o grupo C, o rebate nos créditos do grupo B aumentam a demanda muito mais pelo subsídio do que pelas perspectivas do investimento a ser realizado.

São comuns expressões como “*chegou o décimo terceiro salário do governo*”, “*pega R\$ 500 e só devolve R\$ 300*” utilizado entre os beneficiários deste programa. Como não existe risco bancário nestas operações, não há qualquer controle do banco sobre a qualidade de seu uso nem sobre a capacidade de devolução, fazendo com que estas operações assumam uma característica de transferência de renda com um alto custo para o Tesouro (custo bancário) do que de uma operação creditícia (Abramovay, 2001).

Deve-se destacar que os créditos de pequeno valor e com taxas de juros subsidiadas são um importante aliado das políticas sociais para criação de empregos e incentivadores de pequenos negócios geradores de renda. Entretanto, mais do que o subsídio através do rebate no crédito é fundamental ampliar as possibilidades de acesso ao microcrédito a um número cada vez maior de pessoas, especialmente nas regiões e comunidades mais pobres.

O subsídio atribuído na forma de rebate para os grupos B e C, poderia ter um impacto maior caso fosse concedido na forma de assistência técnica, capacitação e infra-estrutura no meio rural. Uma opção intermediária pode ser a concessão de apenas um crédito com direito ao rebate. Ele serviria para reduzir a assimetria de informações do agente financeiro e para garantir um bônus ao agricultor visando estimular a realização de investimentos produtivos. Outro mecanismo seria a concessão deste subsídio através de repasses diretos aos agricultores,

desvinculando-os do crédito. Com isso seria possível exigir dos agricultores “algo mais” em troca, como por exemplo a preservação do meio ambiente, produção de alimentos para seu próprio consumo, manutenção dos filhos na escola, ou reduzir o uso de agrotóxicos.

4.9 Os fundos de aval de crédito

Os fundos de aval constituídos para lastrear os financiamentos do Pronaf, garantem aos bancos que os administram, especialmente o BB e BN, certa segurança nos empréstimos, além de um ganho adicional formado pela taxa de administração dos fundos. A formação destes fundos deveria reduzir os custos operacionais e conseqüentemente o valor cobrado pelos bancos do Tesouro Nacional nas operações do Pronaf, mas isso não tem ocorrido (FIDA Mercosur *et al*, 2002).

Os fundos de aval foram muito estimulados pelo BB e BN como alternativa para facilitar o acesso ao crédito do Pronaf pelos agricultores com grandes dificuldades em fornecer garantias reais aos bancos. Estes fundos ganharam força com apoio do governo federal e de diversos governos municipais e estaduais. Sua constituição somente não avançou mais em função das resistências apresentadas por Tribunais de Contas municipais e estaduais. Estes fundos nasceram com o objetivo de fornecer ao agente financeiro um lastro adicional de garantia dos financiamentos e contribuir para a redução dos riscos devido à assimetria de informações, comum quando se opera com novos clientes desconhecidos das instituições financeiras. Com a realização de seguidas operações de crédito, os agentes financeiros não precisariam mais do fundo de aval, pois tenderiam a conhecer melhor cliente, reduziria a assimetria de informações e poderia aceitar garantias não convencionais. Entretanto, na prática, esta situação tem sido tratada como exceção pelos bancos, que estão exigindo cada vez mais a criação de fundos de aval para liberar os financiamentos, mesmo em municípios de longa tradição no recebimento do crédito. Por outro lado, alguns fundos de aval têm se constituído em importantes facilitadores do crédito, permitindo o acesso por agricultores que dificilmente o acessariam em outras condições.

O BB também tem estimulado (e as vezes exigido) a constituição de fundos de aval, chegando a distribuir os recursos entre os municípios em função da presença ou não de fundos de aval. Em estudo sobre fundos de aval contratado pela SAF, Peraci & Bianchini (2002) citam que muitos destes fundos acabam assumindo uma função muito mais ampla que a garantia dos financiamentos, realizando atividades de organização comunitária, estimulando as contrapartidas dos beneficiários (aval cruzado ou solidário, participação em reuniões de capacitação),

massificando informações sobre os financiamentos, revisando documentos, e preenchendo formulários e cadastros.

Em nível de operacionalização, o modelo adotado pelo BB para os municípios prevê uma inadimplência máxima de 10%, exigindo assim do fundo de aval garantia de no mínimo 10% a 15% do valor dos financiamentos. A participação dos agricultores oscila entre 3% a 10%, dependendo da contrapartida do poder público local. Mesmo assim, os fundos podem quebrar caso não sejam desenvolvidos outros mecanismos de seguro agrícola. Peraci & Bianchini (2002), analisando o funcionamento do fundo de aval de Francisco Beltrão, no Paraná, verificaram que em 2001 todos os contratos garantidos pelo fundo (1.080 operações) tiveram perda total. O fundo de aval somente não quebrou porque todos os contratos estavam cobertos pelo Proagro.

O BN também tem sido um grande incentivador dos fundos municipais de aval (associados a aval solidários) como forma de garantia dos financiamentos realizados com recursos de diversas fontes (FAT, FNE e BNDES/FINAME). Nestes fundos municipais, a contribuição dos clientes e das prefeituras deve cobrir de 10% a 25% do total financiado no município. A participação dos beneficiários varia entre 1% a 8%, podendo chegar a 25%, através de depósito compulsório em poupança com os próprios recursos do crédito rural, como no caso de Poço Verde-SE (Peraci & Bianchini, 2002).

Segundo Nassar (2000), no BN as operações de crédito para agricultores familiares de até R\$ 15 mil não necessitam garantias reais. Nos financiamentos de até R\$ 5 mil, além da dispensa da garantia real, o cliente elabora plano simplificado de negócio em lugar de projeto de investimento. Aparentemente o BN simplificou o acesso ao crédito e reduziu a exigência de garantias individuais. Entretanto, mesmo com as garantias dadas pelos fundos de aval, é pequeno o número de operações de custeio e investimento do Pronaf realizadas por este banco, demonstrando que outros problemas ainda persistem.

Existe muita contradição em relação a legalidade dos fundos de aval receberem contribuições dos governos municipais e estaduais, inclusive com diferentes pareceres de Tribunais de Contas Estaduais. Alguns tribunais têm aceitado a constituição de fundos de aval municipais, desde que o valor da contribuição municipal seja previamente definido e conste do orçamento do município. Evitam assim, que se transformem em contas abertas que possam prejudicar as finanças públicas em caso de alto índice de inadimplência. O BN se apóia em

pareceres que vão nesta direção para estimular a criação destes fundos, e até agora não tem tido problemas na prestação de contas destes fundos.

Apesar dos problemas existentes como os fundos municipais de aval, eles devem ser estimulados porque permitem a ampliação do acesso ao crédito. Entretanto a sua constituição e difusão devem ser realizadas com muito cuidado e atenção. A criação de fundos de aval, apesar de ampliar o acesso ao crédito, significa um aumento significativo nos custos de transação para o agricultor considerando a baixa taxa de juros paga nos financiamentos do Pronaf. Ressalta-se que estes fundos não se constituem em um seguro para os agricultores e sim para os Bancos. Em caso de inadimplência, independente do motivo (a não ser que as normas do fundo estabeleçam condições de anistia), o fundo salda a dívida junto ao banco. O agricultor continua inadimplente junto ao fundo e necessita saldar ou refinarciar sua dívida para acessar novos créditos. Há casos onde os bancos mantêm em sua lista negra, os agricultores inadimplentes com o fundo. Em outros, realiza empréstimos a estes agricultores mesmo que estejam inadimplentes com o fundo (estão adimplentes perante o banco).

As regras de constituição e funcionamento dos fundos de aval devem ser explícitas em relação a como proceder nos casos de inadimplência e dispor de mecanismos efetivos de cobrança. Os bancos devem assumir parte dos riscos nos financiamentos, mesmo com a presença dos fundos, criando assim interesse em cobrar as dívidas. Caso contrário, a tendência será a falência de muitos fundos de aval, pois já existem casos onde o agricultor adere ao fundo municipal, mesmo pagando um alto percentual sobre o valor financiado, imaginando não saldar o empréstimo. Com isso, ao invés de sua dívida ser com o banco que possui mecanismos eficientes de cobrança, passa a ser com os fundos municipais, que são administrados por seus colegas e pelo poder público local, que terão mais dificuldade para cobrá-lo. Na medida em que alguns agricultores tiram proveito desta situação, a tendência será dos demais contribuintes do fundo fazerem o mesmo, terminando por quebrá-lo e novamente dificultar o acesso ao crédito no município.

4.10 Fatores que dificultam o acesso ao crédito no meio rural do Brasil

Os principais fatores que tem dificultado o acesso ao crédito e a ampliação dos serviços financeiros no meio rural, especialmente para os mais pobres, estão relacionados tanto às políticas governamentais, como à realidade de vida desta parte da população. Sem a preocupação de hierarquizá-los, esses fatores são:

- a) Pequeno número de IMF's (rurais e urbanas) e sua concentração nos centros urbanos: é reflexo da falta de uma política pública de incentivo a constituição de IMF's no país durante anos. O governo federal sempre priorizou o atendimento de serviços financeiros através dos bancos. Na área rural, como o objetivo sempre foi fornecer crédito rural e não o conjunto de serviços financeiros, o governo atribuiu aos bancos públicos federais, especialmente o BB, um certo monopólio na execução de suas políticas. As restrições legais à constituição e funcionamento de cooperativas de crédito por muito tempo é um exemplo desta política. A participação do Brasil no Acordo de Basileia e a transformação dos bancos públicos em bancos comerciais tem piorado esta realidade;
- b) O monopólio dos bancos públicos federais no repasse de algumas fontes de recursos de crédito, e a falta de agentes financeiros aptos a atender a população mais carente no meio rural, permitem aos bancos públicos a cobrança de valores abusivos para a execução da política pública, além de definirem muitas das regras para a execução das políticas, a partir de seus próprios interesses econômicos e políticos;
- c) Falta de recursos orçamentários para equalização de encargos financeiros do crédito rural: a crise econômica e a falta de prioridade para a agricultura familiar têm restringido os recursos para equalização do Pronaf, seja reduzindo os valores equalizados ou ampliando a equalização dos créditos destinados aos agricultores patronais. A falta de recursos também pode ser analisada sob outros dois ângulos: o alto custo bancário (*spread* e taxas bancárias) cobrado nas operações de crédito rural pelos bancos públicos e os rebates concedidos no crédito para alguns grupos de agricultores;
- d) Dispersão dos agricultores no território nacional e nos próprios municípios: em função da grande extensão de terras, os agricultores estão muito dispersos e às vezes isolados em áreas distantes das sedes dos municípios. Esta dispersão e a baixa concentração populacional (diferente da maioria dos países asiáticos onde mais avançam as experiências em microfinanças rurais), dificulta que os agentes financeiros tenham informações e controle sobre os financiamentos e aumenta os custos de transação para os agricultores, que necessitam deslocar-se algumas vezes à sede do município (ou do município vizinho) onde estão as instituições financeiras.
- e) Grande número de pequenos municípios: como muitos municípios foram constituídos sem planejamento e sem avaliações sobre sua sustentabilidade, seguindo apenas critérios

administrativos, muitos deles não tem giro financeiro suficiente para viabilizar o funcionamento de uma agência bancária, dificultando o acesso aos serviços financeiros. Como os demandantes precisam deslocar-se para outro município para chegar ao banco, novamente ampliam-se as dificuldades. A baixa renda e pequena poupança da maioria dos moradores desses municípios, especialmente os situados nas regiões (ou microrregiões) mais pobres do Brasil, também dificultam a instalação de agências bancárias;

- f) Fusões, privatizações e aquisições de bancos têm reduzido o número de agências nas pequenas cidades, concentrando sua atuação nos médios e grandes centros econômicos, reduzindo assim o acesso aos serviços financeiros para uma parcela cada vez maior da população;
- g) Falta de cultura do crédito entre a população brasileira, seja urbana e rural, associada a um receio de relacionar-se com instituições financeiras em função de histórico negativo provocado pelos planos econômicos ou períodos inflacionários;
- h) Falta de uma central de informação sobre os tomadores de crédito com um cadastro nacional de clientes de instituições financeiras, contendo um histórico creditício com informações positivas e negativas, como limites globais de cheque especial, de cartão de crédito e de financiamentos concedidos. No Brasil é comum a existência de listas contendo os maus pagadores, mesmo assim apresentam um momento estaque, sem a formação de um histórico dos clientes. O Bacen avançou com a Central de Risco para dívidas acima de R\$ 5 mil, mas ainda é necessário chegar aos tomadores de crédito situados abaixo deste patamar;
- i) Além da diminuta presença dos bancos nos pequenos municípios, falta interesse em trabalhar com pequenos poupadores e correntistas. Os limites mínimos exigidos para a realização de poupança e a cobrança de taxas mensais para manutenção de contas correntes pelos bancos são um bom exemplo desta política seletiva. Apesar desta prática estar associada aos elevados custos dos bancos quando realizam operações de pequeno porte, significa também que a população pobre carece de alternativas aos bancos, mesmo quando estes estão presentes;
- j) A população mais pobre (rural ou urbana) normalmente não possui garantias reais, principal exigência dos bancos para a realização de empréstimos. A garantia está relacionada também com o grau de risco de um crédito. Quanto menor for a garantia (ou de menor liquidez), pior tende a ser a classificação do crédito e maior a provisão a ser realizada pelo agente financeiro;

- k) O alto risco das atividades agrícolas (climáticos e de preços). As possibilidades de insucesso destas atividades são maiores que as atividades não agrícolas, especialmente considerando a pouca abrangência de seguros rurais (quando existem são caros e restritos a poucos produtos e regiões). Um seguro mais eficiente para a produção agrícola poderia facilitar a ampliação do crédito e reduzir os custos bancários em função do menor risco de inadimplência;
- l) Assistência técnica insuficiente para os produtores familiares, principalmente os mais pobres e que demandam maior acompanhamento técnico para se desenvolverem;
- m) Constantes renegociações de dívidas rurais nos últimos anos, inclusive com alguns perdões generalizados de dívidas⁶²: esta prática contribui para aumentar a inadimplência e os custos governamentais com as políticas públicas, além de inibir uma maior participação dos bancos privados no crédito rural;
- n) Falta de alternativas de crédito no meio rural destinados à financiar atividades não agrícolas, inclusive com juros não subsidiados.

4.11 Considerações finais

O Pronaf significou um grande avanço na política agrícola brasileira ao desenvolver ações específicas para um segmento historicamente excluído das políticas públicas. Entretanto, a sua avaliação não pode ficar restrita ao seu próprio funcionamento, sendo necessário também analisá-lo sob o conjunto da política de crédito no Brasil.

Do total dos recursos aplicados em crédito rural nas últimas safras, o Pronaf tem representado menos de 15% (R\$ 2,2 bilhões de R\$ 17 bilhões). Considerando o peso da agricultura familiar na produção agrícola brasileira e o grande número de agricultores não atendidos pelo crédito, a participação do Pronaf no volume total de crédito rural ainda tem muito que crescer para atender a demanda existente.

A estagnação do volume de recursos aplicados nas três últimas safras e a grande concentração dos recursos nas regiões Sul e Sudeste, onde os agricultores familiares são mais capitalizados, quando comparado às regiões Nordeste e Norte, também apontam para dificuldades a serem superadas. É preciso ampliar a cobertura do programa em todo país, especialmente na região Nordeste onde estão cerca de 50% dos estabelecimentos familiares brasileiros. Da mesma forma, indica a necessidade da criação de outras modalidades de crédito que possam atender às

⁶² Em geral, cada nova renegociação é melhor que a anterior para os tomadores de crédito. Com isso, muitos devedores evitam saldar suas dívidas, mesmo tendo capital para isso.

demandas e especificidades desta região, inclusive com o financiamento de atividades não agrícolas que gerem trabalho e renda para a população rural.

O funcionamento do Pronaf e as estimativas de seus custos operacionais para a União apontaram para as limitações orçamentárias que impedem um maior crescimento do público atendido, especialmente dos mais pobres. A forte dependência dos bancos públicos e o pequeno número de instituições financeiras (bancárias ou não) que operam o Pronaf ampliam as dificuldades para a sua massificação, tanto pelos elevados custos operacionais como pela baixa capilaridade destes agentes.

Diferente do que tem sido normalmente anunciado pelo governo federal, a maior parte dos recursos das Operações Oficiais de Crédito do OGU destinados a subsidiar a agricultura, estão sendo destinados aos setores mais capitalizados da agricultura brasileira.

A comparação entre os custos bancários do Pronaf com os praticados pelos bancos nas demais linhas de financiamento rural (descontadas as despesas para equalizar as fontes e os rebates ao grupo C), mostra que o BN e os bancos cooperativos cobram o mesmo *spread* em termos percentuais do Tesouro Nacional de uma operação de R\$ 1,2 mil (Pronaf) e de uma operação de R\$ 12 mi (Proger). O BB cobra do TN, por contratos de R\$ 12 mil (Proger) e R\$ 300 mil (Poupança), percentuais muito próximos do cobrado para o grupo D do Pronaf em operações de R\$ 2,8 mil. Considerando que os contratos de pequeno valor deveriam ter um custo operacional e administrativo superior aos contratos de grande valor⁶³, supõe-se que os valores cobrados pelos bancos do TN pelas operações de crédito rural não representam necessariamente os seus custos.

Nas operações de crédito de investimento, o *spread* cobrado pelos bancos para os grupos C e D do Pronaf é de 4% aa (a exceção do grupo C no BB que cobra 6,6% aa). Nas operações do Proger investimento o BB recebe um *spread* de 8,48% aa. Nas demais operações de investimento realizadas via BNDES, o *spread* bancário varia de 3,95% a 6% aa, dependendo do programa. Portanto, nos contratos destinados à agricultores mais capitalizados, que normalmente têm condições de oferecer garantias reais, e seus financiamentos são de maior valor⁶⁴, a remuneração dos bancos é maior do que a cobrada do TN nas operações do Pronaf realizadas pelos agricultores

⁶³ HOFF e STIGLITZ (1993: 45) apontam que vários estudos sugerem que quanto maior a renda do tomador do crédito, menor são as imperfeições do mercado de crédito, reduzindo as taxas de juros (*spread*).

⁶⁴ Contratos de valor elevado e com garantias reais normalmente reduzem os custos operacionais da instituição financeira em relação ao valor financiado.

familiares que normalmente tem poucas garantias e seus contratos são de valores relativamente baixos.

Para equalizar apenas uma parte dos recursos crédito de investimento disponibilizado pelo SNCR na safra 2002/03 (exceto Pronaf), os custos para o primeiro ano dos contratos será de R\$ 139 milhões. Ao longo de 6 a 7 anos, o custo para o TN será de R\$ 733,4 milhões. Os financiamentos do Pronaf investimento equalizados na mesma safra, considerando o valor total disponibilizado, terão um custo estimado em R\$ 58 milhões no primeiro ano e R\$ 288,5 milhões ao longo de 6 anos. O gasto com equalização do Pronaf para investimento tende a representar menos que 40% dos gastos com a agricultura patronal.

A busca por alternativas aos agentes financeiros tradicionais para operar com agricultores mais pobres e com contratos de pequeno valor, passa a ser uma necessidade em função da dificuldade em atingir o público alvo e os elevados custos bancários. Para os créditos de custeio, as cooperativas de crédito poderiam reduzir os custos bancários em mais de 50%, passando dos atuais 11,45% a 17,2% para 5% a 6% sobre o valor financiado, além de poderem atender a um público ainda mais pobre do que o atendido atualmente, normalmente que não tem acesso ao sistema bancário.

A análise dos recursos disponibilizados e os aplicados no Pronaf indicam que alguns agentes financeiros são mais efetivos na operacionalização do Pronaf, variando também de acordo com a origem dos recursos. Esta avaliação aponta para a necessidade de um rearranjo das fontes de recursos, especialmente com a revisão dos recursos dos Fundos Constitucionais, e a ampliação dos recursos equalizados (FAT e RPE que tem um alto percentual de aplicação) e dos recursos obrigatórios (não tem custos diretos para a União).

A forma como são concedidos os subsídios nos créditos do Pronaf para os grupos A, B e C, através do rebate no valor do capital financiado, são inadequadas e prejudicam o funcionamento do crédito. A metodologia usada amplia os custos para a União através do pagamento de *spread* e equalização de juros sobre um valor que não será reembolsável, cria uma demanda artificial para o crédito em função do rebate, e aumenta a seleção adversa, através do financiamento de projetos não sustentáveis economicamente. Os agricultores familiares podem e devem ser subsidiados, mas o rebate no valor dos empréstimos não é a melhor forma de concessão deste subsídio, podendo ser concedido de outras formas, inclusive com o repasse

direto aos beneficiários, o que pode atingir um maior número de pessoas e reduzir os custos de intermediação para o Tesouro Nacional.

Os fundos de aval municipais, apesar de terem sido muito difundidos como facilitadores do acesso ao crédito do Pronaf, tem sido utilizado muito mais como fundos de garantia para os bancos do que como substitutos das garantias reais. A realização de mudanças na forma de gestão e no funcionamento destes fundos, tornando-os realmente substitutos de garantias, podem transformá-los em importantes aliados na redução dos problemas de acesso aos financiamentos de investimento destinados aos setores mais descapitalizados do meio rural.

A avaliação do conjunto destes problemas permite a elaboração de propostas relacionadas a reestruturação das fontes de financiamentos utilizadas no Pronaf, a ampliação do número de agentes financeiros para operar o crédito e de diversas propostas visando a reformulação do Pronaf e da criação de mecanismos que possam ampliar o acesso ao crédito para os agricultores familiares. Com este objetivo, são apresentadas no próximo capítulo as conclusões deste trabalho, acompanhada de várias recomendações.

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As políticas destinadas à ampliação do acesso aos serviços financeiros pela população rural têm se tornado uma tarefa cada vez mais difícil. É preciso enfrentar os problemas estruturais históricos, como concentração de renda, pobreza extrema, regiões marginalizadas economicamente, e as novas condições do sistema financeiro no Brasil. Este está passando por grandes transformações, tornando-se cada vez mais concentrado espacialmente e no número de agentes, além de estar adotando regras cada vez mais restritivas em relação ao crédito, representado pelas imposições do Acordo de Basiléia. A falta de uma rede de instituições financeiras voltadas para as microfinanças é um problema adicional para a ampliação do acesso ao crédito e à poupança no Brasil.

As instituições de microfinanças rurais podem cumprir um importante papel no desenvolvimento rural, especialmente nos pequenos municípios, podendo ser ampliado na medida em que houver políticas mais intensas neste sentido. Mais do que um intermediário de crédito agrícola, as IMFR's, pelo maior conhecimento da realidade local e das pessoas com quem atua, têm condições de desenvolver mecanismos mais adequados e baratos que os bancos para operar com agricultores pobres. Estas instituições devem ser sustentáveis economicamente e atuar com diversas modalidades de financiamento (crédito pessoal e produtivo agrícola e não agrícola), poupanças e seguros, além de servirem como agentes intermediários para a execução de políticas públicas de crédito.

A participação do Estado no financiamento agrícola, especialmente nos créditos destinados a investimento para agricultores familiares, é fundamental e deve ser mantido. Os créditos destinados às atividades não agrícolas, o microcrédito e o crédito pessoal são importantes para a população rural, mas não dependem dos mesmos subsídios dos financiamentos agrícolas.

Em relação às hipóteses iniciais deste trabalho, pode-se afirmar que a primeira se confirma. As ações do Pronaf no campo financeiro tem sido restritas ao crédito rural, o que dificulta a sua própria expansão. Esta situação começa a mudar com o crescente apoio as cooperativas de crédito. A segunda hipótese também se confirma. O Pronaf é limitado pelas instituições financeiras que o operam. Esta limitação se materializa no alto custo cobrado do TN nas operações de crédito rural e na dificuldade de atender os agricultores mais pobres. Mesmo assim, o Pronaf pode ser considerado um programa de sucesso, pois conseguiu atingir um grande número de pequenos agricultores em pouco tempo, fruto principalmente de sua interação com as

organizações sociais do campo. Todavia, ainda há um grande número de agricultores familiares que demandam o crédito e não têm tido acesso. O desafio para a próxima etapa do programa é ampliar o número de beneficiários, especialmente entre os mais pobres, reduzir os custos *per capita* dos financiamentos, e garantir melhor qualidade nos projetos financiados, para que possam realmente ampliar a renda dos agricultores.

Com base nas avaliações e conclusões apresentadas ao longo deste trabalho, a seguir são apresentadas algumas recomendações visando contribuir para a ampliação do crédito e dos serviços financeiros no meio rural. Algumas destas propostas já estão em discussão pelo governo federal e por algumas organizações sociais ligadas à agricultura familiar. As propostas estão divididas em três grupos de acordo com o tema: o primeiro refere-se à gestão das fontes de recursos para o crédito e como estes recursos são distribuídos entre as instituições financeiras. O segundo grupo trata do apoio e da ampliação do número de instituições financeiras voltadas as microfinanças rurais. O terceiro traz recomendações mais pontuais para ampliar a atual cobertura do crédito rural, apresentando também propostas específicas para a reestruturação do Pronaf. O primeiro grupo de propostas depende quase que exclusivamente do governo federal. Os dois grupos seguintes dependem de uma ação do governo nos três níveis e dos próprios agricultores e suas organizações.

5.1 Gestão das fontes dos recursos oficiais para o crédito rural

5.1.1 Criação de um Fundo de Nacional de Refinanciamento de Crédito Rural

Hoje no Brasil são muitas as fontes de crédito rural, em sua maioria formados por recursos públicos ou controlados pelo Banco Central. A idéia é reunir estes diversos recursos em um único fundo. Este Fundo⁶⁵, a ser administrado por uma Agência Nacional de Crédito Rural, poderia centralizar parte dos recursos da exigibilidade bancária, poupança rural, FAT, OGU (operações oficiais de crédito) e dos Fundos Constitucionais, através da emissão de títulos públicos de longo prazo pelo governo federal. A remuneração deste fundo pode ser definida de acordo com a rentabilidade esperada por cada uma das fontes. No caso da poupança rural e das exigibilidades bancárias, o governo poderia incluir uma cláusula contendo alternativas de resgate

⁶⁵ A proposta de constituição deste Fundo de Refinanciamento faz parte de um estudo realizado pela FIPE para o MDA, coordenado por Guilherme Dias e Ricardo Abramovay (Dias e Abramovay, 2000) e que contou com minha participação.

dos títulos antes do prazo, quando as instituições financeiras tenham problemas de liquidez em função dos recursos estarem disponíveis para o Fundo.

O Fundo poderia negociar com diferentes agentes financeiros (bancos públicos e privados, cooperativas de crédito e agências locais de crédito organizadas na forma de OSCIP ou SCM) através de leilões de recursos, distribuídos por programa de crédito e público alvo. O governo continuaria definindo a política de crédito, inclusive a taxa de juros ao tomador. O Fundo, estruturado em forma de Agência de Desenvolvimento, apenas operaria a política de crédito, tendo autonomia para gerenciá-lo. Seriam desenvolvidos produtos para os diferentes tipos de agentes financeiros, que negociariam com o Fundo sua carteira de empréstimos (ou possível carteira de empréstimos). O fundo poderia comprar parte ou toda a carteira dos agentes financeiros, dependendo de sua forma jurídica ou área de ação (o governo pode priorizar algumas áreas ou setores específicos, visando reduzir a concentração regional do crédito e o atendimento de públicos prioritários).

O risco dos empréstimos pode ser dividido entre o Fundo e os agentes financeiros em proporções variáveis de acordo com o tipo de instituição financeira, o histórico de adimplência nas operações, o programa de crédito, as áreas geográficas e o público alvo. As garantias também podem ser flexíveis e diferenciadas entre os agentes financeiros, inclusive podendo contar com o apoio do poder público local e das comunidades por meio da constituição de fundos de aval (Dias & Abramovay, 2000). O *spread* pago aos agentes financeiros pode ser variável e definido em leilões de recursos, separados por região, programa e público. As instituições operadoras dos recursos do fundo (bancos, cooperativas ou agências de crédito) devem ser sustentáveis economicamente com base no *spread* recebido por estas operações e pelo ganho em outras operações ou serviços financeiros, como é o caso das cooperativas de crédito.

Inicialmente o público beneficiário deste fundo deve ser os agricultores familiares e na medida em que for evoluindo pode ser ampliado para os médios produtores. Os grandes demandadores manteriam seu acesso ao crédito diretamente nos bancos (públicos ou privados) ou por outros mecanismos de financiamento.

A experiência do Pronaf justifica a necessidade de constituição deste fundo. Quando o governo consegue recursos para os financiamentos, as aplicações têm ficado muito abaixo do disponibilizado. Os custos da intermediação financeira aumentam para todas as operações do Programa na medida em que se procura ampliar o público atingido no sentido de atender aos mais

pobres. Destaca-se, ainda, a concentração regional do crédito, muito influenciada pela concentração do sistema financeiro (Dias & Abramovay, 2000).

5.1.2 Redução dos custos cobrados pelos bancos públicos em operações de crédito rural

Independente as ações visando ampliar o número de agentes financeiros operadores das políticas de crédito rural, os bancos públicos devem rever suas planilhas de custos e os preços cobrados da União pelos seus serviços. Não é admissível que o BB e o BN cobrem, a título de *spread*, 11,97% a 17,2% aa sobre o valor financiado para operarem os créditos de custeio do Pronaf. Para investimento o custo também é elevado, sendo que o governo tem pagado ao BB até 8,48% aa (Proger) para a realização desta modalidade de crédito. Em ambos os casos, o custo para o Tesouro Nacional é muito elevado, principalmente considerando o baixo índice de inadimplência do programa.

Além disso, o *spread* e as taxas bancárias são cobrados por todo o período de vigência do contrato. Quando uma operação é renegociada em função de algum problema climático, por exemplo, o banco continua recebendo o percentual anterior, mesmo que não tenha despesas inerentes a uma nova operação (cadastramento e contratação), motivo normalmente considerado na definição do valor do *spread* e da taxa de serviço pelos bancos.

Este *spread* precisa ser revisto pelo governo, pois afeta em muito os recursos disponibilizados para o crédito rural. Os bancos públicos não precisam ter prejuízos com o crédito rural, mas também não devem utilizá-lo como uma importante fonte de receita. Além disso, é preciso considerar que os bancos acabam recebendo (muitas vezes através da imposição) por outros serviços prestados a título de reciprocidade dos beneficiários do crédito rural, como poupança, seguros pessoais e patrimoniais, cheques especiais e títulos de capitalização (Ferreira; Silveira & Garcia, 2001: 352).

5.1.3 Realizar leilões dos recursos públicos para programas de crédito

Na medida em que os bancos públicos adotam uma postura cada vez mais comercial, atuando muito mais como bancos privados do que bancos públicos de desenvolvimento, e cujos critérios operacionais são ditados apenas pela rentabilidade, não há porque os mesmos terem um tratamento especial em relação a utilização de recursos públicos. Como os bancos públicos federais têm cobrado taxas relativamente elevadas para operar os programas públicos de crédito rural, tratando o governo federal como um cliente qualquer, não há porque o governo conceder

este privilégio a estes bancos. Se os bancos privados e outras IMF's tiverem condições técnicas e administrativas de operarem os diversos programas governamentais, com menor custo e maior eficiência, atendendo ao público pré-definido, não há porque impedi-los de utilizarem fundos públicos. O governo poderia atuar realizando leilões dos recursos (OGU, FAT, Fundos Constitucionais, etc.) em função do menor custo operacional cobrado pelos agentes e em função do atendimento de públicos e regiões específicas. Isso não significa eliminar a participação dos bancos públicos na operacionalização de políticas públicas, mas conceder um tratamento concorrencial em benefício do conjunto da sociedade, reduzindo custos e ampliando sua eficácia.

5.1.4 Repasse de recursos do FAT e do OGU via cooperativas centrais de crédito

Não basta estimular a constituição de cooperativas de crédito rural se o governo não der atenção ao seu funcionamento, garantindo instrumentos que possam contribuir com a sua sustentabilidade econômica. Por exemplo, as cooperativas não vinculadas aos bancos cooperativos tem sido limitadas pelo governo na sua atuação nos financiamentos de custeio do Pronaf. Estas cooperativas têm se transformado em agentes de crédito do Banco do Brasil, e mesmo assumindo todos os custos e riscos das operações de crédito, tem ficado com menos de 20% do total da remuneração recebida pelo BB do TN nestas operações, comprometendo sua viabilidade econômica.

As cooperativas de crédito precisam ter um maior espaço como executores de políticas públicas de crédito rural, demandando do governo a ampliação das possibilidades de acesso aos recursos. Além do Fundo de Refinanciamento, que pode demorar algum tempo para sua concretização, o governo pode transformar o BNDES (ou outro banco público) em um agente financeiro de “segundo piso” repassando recursos de custeio para cooperativas de crédito filiadas a centrais (a exemplo do que já ocorre com o BNDES para o crédito destinado a investimentos rurais). Para evitar que o BNDES tenha que operar com um grande número de cooperativas, bastaria que a relação ocorresse somente com cooperativas centrais não vinculadas aos bancos cooperativos⁶⁶, o que restringiria significativamente o número de convênios.

Outra alternativa é repassar os recursos do FAT diretamente para os sistemas cooperativos através de suas centrais de crédito, ficando o TN responsável por equalizar às taxas de juros, subsídios diretos e custos operacionais. Para isso seria preciso alterar as Leis 7.998/90 e 8.019/90

⁶⁶ As cooperativas centrais de crédito vinculadas aos bancos cooperativos teriam acesso aos recursos através de convênios de repasse realizados entre o BNDES e os bancos cooperativos.

que disciplinam o FAT, permitindo que os seus recursos possam ser destinados diretamente para cooperativas sem passar pelos bancos públicos federais. Aprovado estas mudanças, será necessário alterar a Lei 9.848/99 que permitiu a equalização de recursos dos bancos cooperativos, ampliando este direito às centrais de crédito. Neste caso, o FAT também precisaria criar uma estrutura específica para operar com as cooperativas centrais, além de desenvolver mecanismos que facilitem a concessão de garantias pelas centrais de crédito, para terem acesso aos recursos.

5.2 Ampliação do número de instituições financeiras

O Banco do Brasil é o principal agente financeiro do PRONAF e o responsável pelo crédito ter chegado a uma quantidade tão expressiva de agricultores. Por outro lado, o BB é o mais importante alvo das críticas às políticas de fortalecimento da agricultura familiar, realizadas pelos movimentos sociais e pelo próprio governo. O BB tem a capilaridade para chegar a um número ainda maior de agricultores familiares, mas esta não é a sua prioridade e nem tem sido sua prática (Abramovay & Bittencourt, 2000).

Com uma prática e uma estrutura de banco comercial, o BB, o BN e o BASA, mesmo que desejassem atingir um maior número de agricultores familiares, especialmente os mais pobres, teriam custos operacionais muito elevados, representando um aumento nos gastos públicos para a execução desta política. Mesmo que estes bancos conseguissem ampliar significativamente o número de agricultores com acesso ao crédito rural (através de um aumento dos gastos públicos com *spread* ou redução dos lucros dos bancos), eles provavelmente não garantiriam o acesso aos demais serviços financeiros demandados pela população rural e dos pequenos municípios, como o crédito pessoal, microcrédito, poupança e seguros.

5.2.1 Apoio à constituição e fortalecimento de sistemas de crédito cooperativos

O incentivo à constituição de cooperativas de crédito responde a esta demanda. As cooperativas podem garantir menor custo para a execução da política de crédito, especialmente para as camadas mais pobres da população. Além disso, devido a sua diversidade de atuação, podem ampliar o fornecimento dos demais serviços financeiros, inclusive outros créditos, sem a necessidade de subsídios por parte do governo.

O governo deve ter o cuidado para não ser o ator central na constituição de sistemas cooperativos. Esta é uma tarefa que cabe aos próprios agricultores e suas organizações. A contribuição do governo deve ser através de recursos para capacitação (técnicos, dirigentes e

associados), legislação (facilitando a criação e funcionamento de cooperativas de crédito), criação de linhas de crédito para compra de equipamentos para o funcionamento inicial das cooperativas, repasses diretos (ou indiretos) de recursos dos programas públicos de crédito para as cooperativas, com pagamento de um *spread* adequado pelos seus serviços.

O Bacen tem avançado nos últimos 3 anos na regulamentação do cooperativismo de crédito, ampliando as responsabilidades das cooperativas centrais, facilitando a constituição de pequenas cooperativas. A permissão para a constituição de cooperativas de microempresários e de livre adesão concedida pelo CMN, permitirá que estas cooperativas forneçam serviços financeiros nos pequenos municípios onde não existem bancos, ou ainda onde os bancos têm uma atuação muito limitada, como por exemplo, as favelas nos grandes centros urbanos. Por outro lado, o Bacen tem feito uma leitura muito rígida do Acordo de Basileia no que tange as cooperativas de crédito, exigindo de todas o mesmo tratamento concedido aos bancos comerciais, quando não ainda mais restritivo⁶⁷, além de tratá-las da mesma forma, independente de seu porte ou área abrangência.

As cooperativas de crédito não são subdivididas em função de seu porte econômico. O Bacen trata igualmente as pequenas cooperativas (com R\$ 100 mil de depósitos e R\$ 200 mil de patrimônio, por exemplo) e as grandes cooperativas (com R\$ 30 milhões de depósitos e R\$ 20 milhões de patrimônio, por exemplo), criando, assim, dificuldades para o funcionamento de cooperativas de agricultores familiares ou de populações pobres.

Considerando a legislação em vigor, a principal modificação a ser realizada pelo Bacen para o desenvolvimento das cooperativas vinculados aos segmentos mais pobres da população, pode ser a separação das cooperativas em dois ou três grupos (independente do tipo de cooperativa) à sua dimensão econômica e social. Esta divisão pode facilitar a adequação dos sistemas de controle, dos limites de endividamento (revisão do fator de Ajuste por Ativo Ponderado) e das normas de funcionamento (auditorias, formação de diretores e funcionários, controles internos, níveis de endividamento, etc.) ao porte das cooperativas, evitando assim que as pequenas cooperativas tenham que seguir as mesmas normas de funcionamento e de controle exigidos para um banco ou uma grande cooperativa de crédito. Os critérios para divisão dos

⁶⁷ O Ativo Ponderado pelo Risco (APR), que determina o limite de endividamento de uma instituição financeira era mais restritivo para as cooperativas de crédito (0,15 para não filiadas a cooperativas centrais e 0,13 para cooperativas filiadas a centrais) do que para os bancos privados ou cooperativos (0,11). Em julho de 2003 o Bacen igualou o APR exigido das cooperativas vinculadas a centrais a dos bancos (0,11). Mesmo assim, as regras do Bacen restringem mais do que sugerido pelo Acordo de Basileia, que propõe um APR de apenas 0,8.

grupos de cooperativas segundo seu porte econômico podem ser o valor do capital social e o volume dos depósitos.

5.2.2 Apoio à constituição de agências locais de crédito

A constituição de agências locais de crédito também deve ser fomentada visando a sua criação em locais onde ainda não exista organização social para garantir a constituição de uma cooperativa de crédito. As cooperativas demandam mais organização, formação e trabalho que as agências locais de crédito em função do conjunto de serviços financeiros prestados. Deve-se considerar também a possibilidade de constituir cooperativas de crédito com um menor número de serviços (sem conta corrente, por exemplo), reduzindo com isso os custos iniciais (operacionais e de formação de seus dirigentes e funcionários) enquanto se criam condições econômicas e adquire-se experiência em relação aos serviços financeiros.

As agências locais de caráter não bancário podem ser constituídas na forma de OSCIPs e não precisam lidar diretamente com dinheiro. Seus movimentos poderão ser feitos por meio de agências bancárias, cooperativas ou pelas agências dos Correios, por exemplo. Estas agências de crédito devem ser locais para reduzir os custos de transação, e autônomas financeiramente, para que decisões equivocadas sobre a utilização dos recursos não provoquem problemas sistêmicos (Dias & Abramovay, 2000).

Estas organizações mais simples de microfinanças são defendidas por Rosales (2000) em função da possibilidade de manter uma ONG que não tenha autorização para captar recursos de seus sócios (depósitos). Entretanto, o autor lembra da necessidade de regulamentação e que o patrimônio deve estar composto pelas contribuições de caráter irrevogável de seus associados, instituições ou patrocinadores e de doações. Os excedentes econômicos devem ter caráter indivisível, mesmo no caso de dissolução ou liquidação da instituição. Estas entidades também devem estar sujeitas à auditoria externa e os seus estatutos devem prever uma relação máxima entre o valor das receitas totais e o valor para as suas despesas operacionais.

A criação de agências locais de crédito é uma tarefa difícil e deve ser evitada no interior de outras ONG's. Alvarado (1993) cita que é muito difícil para ONG's que tem uma atuação mais ampla desenvolverem em seu interior instituições financeiras eficientes. O manejo financeiro especializado tende a gerar muitas tensões que podem retirar as ONG's de seus objetivos finais. Por isso é mais interessante que as ONG's promovam a formação de entidades independentes para se responsabilizarem pelo manejo do crédito, ao invés de também assumirem esta tarefa.

5.2.3 Criação de uma Secretaria Especial para Microfinanças

O Banco Central é o responsável por todas as instituições financeiras, independentes do seu porte ou forma jurídica (cooperativa, bancos, financeiras, sociedades de crédito, etc.) no Brasil. Esta situação acaba dificultando tanto o trabalho do Bacen como o das próprias instituições de microfinanças. O Bacen precisa normatizar e fiscalizar, ao mesmo tempo, um grande banco como o Bradesco e se preocupar com uma cooperativa de crédito rural com 300 associados e patrimônio de R\$ 80 mil. Para facilitar seu trabalho, o Bacen acaba nivelando as normas e padrões por cima, dando às cooperativas de crédito um tratamento similar ao atribuído ao banco. Além disso, apesar de um banco possuir diversas agências ou postos de serviços, a fiscalização é única avaliando o banco como um todo. No caso das cooperativas de crédito, por mais que o Banco Central possa atribuir funções de fiscalização às Centrais de Crédito, a análise e acompanhamento são realizados individualmente por cooperativa. Como já são mais de 1.370 cooperativas de crédito em funcionamento, devendo crescer nos próximos anos em um ritmo ainda mais acentuado, este trabalho torna-se muito difícil.

Pelo lado das cooperativas (e das demais instituições que operam com microfinanças), também existem muitas dificuldades. Por exemplo, como as cooperativas de crédito rural, especialmente às de pequeno porte, também operam com repasses de recursos públicos a seus associados, as exigências do Bacen, relacionadas ao Patrimônio de Referência da cooperativa (limites de endividamento), praticamente as impedem de operar com repasses. Ou seja, se por um lado o governo quer reduzir os custos com as operações de crédito destinadas aos agricultores familiares através do estímulo ao cooperativismo, por outro dificulta seu trabalho.

Para facilitar a atuação do próprio governo, permitindo uma regulamentação mais apropriada e mais próxima da realidade das instituições de microfinanças⁶⁸ e de microcrédito, o governo pode criar uma secretaria ou departamento de microfinanças, que pode estar vinculado ao próprio Bacen ou ao Ministério da Fazenda. Esta secretaria seria responsável pela normatização, acompanhamento e fiscalização das pequenas instituições de microfinanças e de microcrédito, como cooperativas de crédito, SCM e OSCIP's de crédito. As instituições permaneceriam sob o controle deste órgão enquanto mantivessem um determinado tamanho

⁶⁸ Como as IMF's têm normalmente pouco peso no sistema financeiro, problemas com estas instituições não devem provocar um efeito sistêmico, entretanto, podem ter um forte impacto no segmento das microfinanças. Por isso, apesar de seu pequeno porte, as IMF devem ser alvo de algum grau de regulamentação e fiscalização do poder público (Martins; Winograd e Salles, 2002).

operacional, definido em função do número de beneficiários dos financiamentos, do valor médio dos empréstimos, volume de depósitos a vista e a prazo e do patrimônio líquido.

Esta secretaria poderia, inclusive, desenvolver ações visando retirar do Manual de Crédito Rural e do Recor alguns tipos de operações de crédito quando destinadas a grupos sociais de menor renda para a população rural. Neste caso, deveria também propor outras formas de monitoramento e controle das operações.

5.2.4 Estímulo à constituição de uma Central de Informação de Crédito

O Brasil carece de sistemas de informação sobre o crédito e a vida financeira das pessoas e microempresas, especialmente entre os setores mais pobres da população. Os serviços de informação existentes são restritos a informações sobre os maus pagadores (SERASA, CPC), mesmo assim somente quando existem dívidas ativas. A falta de um histórico creditício reduz às informações dos agentes financeiros sobre os demandantes de crédito, trazendo como consequência, um aumento dos custos dos financiamentos. Um cadastro que registrasse o histórico de pequenos tomadores de crédito permitiria que as instituições individualizassem as operações, e cobrassem taxas de juros menores quando operassem com clientes que tivessem um histórico positivo.

O Bacen caminhou neste sentido exigindo das instituições financeiras o registro de todas as operações de crédito com valor superior a R\$ 5 mil. Entretanto, este valor é muito elevado considerando o valor demandado (ou emprestado) pela maioria das pessoas, seja diretamente através de instituições financeiras, ou por intermédio do comércio (financiadoras ou crédito próprio). O governo poderia apoiar a criação de uma Central Nacional de Informação de Crédito visando o acompanhamento de micro e pequenos tomadores de crédito (bons e maus pagadores). Esta central poderia ser sustentada inicialmente pelo governo e pelas instituições que utilizam suas informações, e em 4 a 5 anos as instituições financeiras poderiam assumir integralmente os custos de sua manutenção.

5.3 Propostas relacionadas às condições do crédito e ao seu acesso

Não basta criar novas instituições financeiras e reduzir custos operacionais dos bancos, para que os serviços financeiros cheguem aos seus potenciais demandantes. Alguns problemas intrínsecos à própria situação econômica e social desta população e a metodologia com que o crédito é fornecido precisam ser alterados. Além disso, como os objetivos da expansão das

microfinanças são reduzir a pobreza, ampliar as possibilidades de geração de renda e contribuir para o desenvolvimento local, também devem ser observadas as condições dos financiamentos oferecidos e as demais políticas inter-relacionadas diretamente à utilização do crédito e o desenvolvimento das atividades financiadas.

O atendimento da demanda do público alvo por serviços financeiros é a base para que a IMFR tenha perspectiva de sucesso e realmente contribua para o desenvolvimento local. O financiamento deve atender a demanda da unidade familiar, entendida aqui como uma unidade de produção e de consumo. Isso não significa que a IMFR tenha necessariamente um único tipo de crédito que atenda a todas as demandas, mas que forneça produtos e serviços que respondam as necessidades da unidade de produção e consumo familiar. Portanto, as modalidades de crédito ofertadas precisam se adaptar às características de funcionamento da economia familiar rural e não o contrário. (Machado, 1993). Para determinados casos, o foco da IMFR não pode ser o crédito de custeio se a demanda predominante é por crédito de investimento ou comercialização. O crédito restrito às atividades agrícolas pode não atender a uma demanda por créditos não agrícolas ou de consumo. A poupança e o crédito pessoal podem ser mais importantes do que um crédito rural subsidiado. Um seguro funeral pode ser mais importante do que o seguro de bens físicos.

5.3.1 Campanha de documentação das populações rurais

Uma das principais dificuldades apontadas pela população pobre do meio rural para acessar o crédito em instituições formais é o excesso de documentação exigida. Entretanto, muitas vezes os documentos solicitados são a Carteira de Identidade e o CPF, documentos básicos para todos os “cidadãos” brasileiros, mas que uma parte significativa da população rural não possui, especialmente nas regiões Norte e Nordeste do país. Dificilmente uma instituição formal que opere com microcrédito, seja ela uma cooperativa, OSCIP ou SCM, realiza empréstimos sem exigir esta documentação. Ou seja, a exclusão começa antes mesmo da apresentação da proposta com o valor, destino do crédito (pessoal ou produtivo) e das condições de pagamento do demandante.

A constituição de uma instituição de microfinanças ou de microcrédito em regiões onde a falta de documentação é uma constante deve vir associada à uma grande campanha para fornecer documentação a esta população. Este é um trabalho que merece a atenção do governo, em todos os níveis, e pode ser desenvolvida em conjunto com as organizações sociais.

5.3.2 Regularização fundiária

Apesar de existir divergências sobre a utilização da pequena propriedade como garantia para os empréstimos, a falta de regularização fundiária de pequenas propriedades tem dificultado o avanço das microfinanças em muitas microrregiões do Brasil. Mais do que uma garantia real, o título de propriedade da terra contribui para a identificação do tomador de crédito e para a redução do risco de inadimplência, pois reduz o risco moral em função da maior dificuldade de abandono da região onde vive.

A falta de regularização fundiária tem outras implicações negativas para seus donos, pois podem ser alvos de pessoas ou grupos que podem tentar tomar suas terras através de falsificações de documentos (grilagem) ou diretamente por coerção física. Esta também é uma responsabilidade do Estado, que já vem desenvolvendo um trabalho neste sentido, através do recadastramento de todas as propriedades rurais no país, mas ainda em um ritmo muito lento considerando a urgência deste processo.

5.3.3 Simplificação do crédito rural

Apesar da evolução da informática ter permitido uma redução do tempo gasto na realização de uma operação bancária, a burocracia nos financiamentos ainda é uma constante. Exige-se normalmente uma série de documentos, o registro do contrato e o reconhecimento da assinatura (de cada via) em cartório e preenchimento de cadastros. Um contrato solidário entre 5 pessoas, por exemplo, pode demandar o reconhecimento de mais de 50 assinaturas em cartório. A burocracia também existe após a realização do financiamento, com o trabalho interno desenvolvido na instituição financeira.

É preciso e possível diminuir muito desta burocracia. O crédito rotativo do Banco do Brasil (Rural Rápido), operado com agricultores do grupo D do Pronaf (a partir de 2002 também para o Proger) tem sido um exemplo da redução desta burocracia bancária, embora ainda não tenha significado uma redução do *spread*.

Deve-se ressaltar que a partir de 2002, o próprio Banco do Brasil vem desenvolvendo propostas para a simplificação de todas as operações de crédito rural, utilizando o Rural Rápido como exemplo. As negociações com o governo estão bem adiantadas e poderão representar um avanço neste sentido. Entre as propostas, está o registro prévio em cartório com todas as condições dos financiamentos. O tomador do crédito recebe uma cópia deste documento e assina apenas um contrato com as condições específicas do financiamento (nome, valor, destino, data de

pagamento, etc.). Os bancos também poderão utilizar como cadastro básico para a concessão do crédito o Cartão do Agricultor Familiar emitido pela SAF⁶⁹, que terá validade de até 5 anos.

Estas propostas podem significar um avanço, mas devem ser analisadas com cuidado, pois poderão representar um poder ainda maior das instituições financeiras em relação a concessão do crédito, as quais já exigem dos agricultores muito mais do que está definido no MCR. Por exemplo, os bancos estão demandando o fim da inclusão das operações do Pronaf no Recor. Esta proposta não deve ser aceita (a não ser que sejam criados outros mecanismos de controle) porque eliminaria um dos poucos mecanismos de monitoramento do programa.

Uma simplificação fundamental no crédito rural está na adoção (e aceitação) pelas instituições financeiras de outros mecanismos de colateral diferentes das garantias reais e usuais. O crédito solidário, o penhor da safra e do bem financiado, apesar de constarem do MCR, são poucos utilizados e restritos a alguns tipos de financiamentos.

5.3.4 Redução dos custos de transação dos serviços financeiros

Para que as IMFR's avancem no fornecimento de serviços financeiros com competitividade e qualidade é preciso desenvolver mecanismos que possam reduzir os custos de transação para a instituição financeira (custos operacionais) e para os demandantes dos serviços. Para reduzir os custos operacionais das IMFR's é preciso que o governo e as instituições financeiras façam sua parte. Ao governo cabe reduzir as exigências burocráticas para o fornecimento de crédito (rural ou pessoal) e os impostos em operações de microcrédito.

As IMFR's devem desenvolver mecanismos para redução dos índices de inadimplência, fator que eleva significativamente os seus custos, devido aos gastos com provisões e cobranças. Para isso, as instituições podem:

- ✓ Utilizar agentes de crédito para acompanhar os projetos que estão sendo desenvolvidos ou propostos (reduzir a assimetria de informações);
- ✓ Desburocratizar e agilizar a realização das operações de crédito (menor número de documentos, cadastros simplificados, formulários padronizados, etc.);

⁶⁹ O cartão do Agricultor Familiar foi elaborado pela SAF em 2001 com base em informações fornecidas pela nova Declaração de Aptidão emitida para acessar o crédito do Pronaf e concedida pelas organizações sociais representativas dos agricultores e da assistência técnica. Além disso, este cadastro começou a ser preenchido pelas empresas e entidades que receberam recursos do Pronaf para capacitação de agricultores familiares e para a inscrição dos agricultores no “Seguro Safra”, programa coordenado pela SAF/MDA.

- ✓ Desenvolver mecanismos de estímulo para o pagamento em dia dos empréstimos (rebates nos juros, facilidades para novos empréstimos, etc.);
- ✓ Fornecer (não impor) o maior número de serviços financeiros para seus clientes visando reduzir os custos por operação (crédito pessoal, seguros, recebimento de benefícios, ordens de pagamento, pagamento de títulos, poupança programada, etc.);
- ✓ Realizar parcerias com ONG's locais para elaboração e acompanhamento de projetos técnicos;
- ✓ Estimular a criação de grupos de crédito e de poupança quando se tratar de operações de pequeno valor e de agricultores muito pobres;
- ✓ Realizar parcerias com o comércio local para débito de compras;
- ✓ Utilizar cartões de crédito simplificados para uso no comércio local;
- ✓ Estimular a poupança como forma de planejamento para pagamento de empréstimos.

A redução dos custos de transação para os demandantes de serviços financeiros é tão importante quanto a redução dos custos operacionais. Um bom referencial de custos de transação do tomador de crédito para uma IMFR são os custos que um agricultor tem quando realiza uma operação de crédito ou poupança com um agiota local. Para reduzir estes custos, as IMFR's podem:

- ✓ Utilizar postos de serviços itinerantes em comunidades (ou abrir apenas algumas vezes por mês, dependendo de demanda);
- ✓ Contratar agentes de crédito comunitários que possam fornecer empréstimos e receber depósitos de pequeno valor;
- ✓ Simplificar a tomada de decisão dentro da IMFR quando se tratar de empréstimos de pequeno valor;
- ✓ Reduzir o tempo para a liberação de empréstimos, especialmente os de pequeno valor, principalmente para tomadores conhecidos por sua adimplência;
- ✓ Realizar parcerias com comerciantes localizados nas comunidades para que atuem como correspondentes da IMFR para recebimento de empréstimos e depósitos;
- ✓ Aceitar garantias alternativas nos empréstimos.

5.3.5 Estímulo à constituição de Fundos de Aval

Os fundos de aval dão ao agente financeiro um lastro adicional de garantia dos financiamentos e contribuem para que os agentes financeiros reduzam os riscos em função da

assimetria de informações mais fortes nos novos clientes. Em alguns casos, pelo lado dos agricultores, estes fundos têm contribuído para reduzir as dificuldades de acesso ao crédito decorrente da falta de garantias reais dos agricultores mais pobres.

Na prática, as experiências destes fundos de aval com o Pronaf têm tido diversos problemas, em sua maioria provocados pelos modelos de gestão adotados e pela falta de compromisso do agente financeiro com os estes fundos. Como geralmente os fundos garantem 100% dos financiamentos aos bancos, quando ocorre inadimplência, eles simplesmente debitam no fundo os valores devidos, eximindo-se de qualquer cobrança da dívida junto aos produtores. Como os fundos de aval não têm instrumentos eficientes de cobrança, acabam prejudicados e tendem a assumir os prejuízos, ampliando ainda mais as taxas cobradas dos agricultores, ou então, decretando o seu próprio fim. Entretanto, como estes problemas não são inerentes aos fundos de aval, mas decorrentes das normas e formas de gestão adotadas nos mesmos (o modelo jurídico e operacional da maioria dos fundos de aval do Pronaf foram apresentados pelo BB e pelo BN aos municípios), é possível estimular fundos de aval com normas e mecanismos que superem estas limitações⁷⁰.

O governo federal deve incentivar a constituição de fundos de aval municipais e estaduais para facilitar o acesso ao Pronaf, mas este estímulo deve ser seletivo e direcionado, devendo focar a constituição destes fundos nas regiões onde a liberação do crédito é mais difícil, e para a liberação dos financiamentos de investimento. Todavia, deve-se deixar muito claro que os fundos de aval não resolvem todas as limitações existentes para o acesso do crédito pelos agricultores familiares mais descapitalizados, na medida em que reduzem os problemas decorrentes da falta de garantia, mas não eliminam a necessidade de projetos econômicos viáveis. Os fundos podem aumentar o custo dos financiamentos para os agricultores, pois chegam a cobrar percentuais superiores a 200% da taxa de juros do Pronaf. Além disso, os fundos não se constituem em um seguro da produção, e os empréstimos não quitados permanecem como dívidas dos agricultores, mesmo que tenha sido liquidado junto ao banco.

⁷⁰ O Banco do Brasil administra a três anos FUNPROGER - Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda (crédito urbano) de forma completamente diferente dos fundos de aval estimulados pelo próprio banco para o Pronaf. Neste fundo, o BB assume parte do risco dos financiamentos e é responsável pelas cobranças dos inadimplentes. Além disso, existem diversas outras normas que visam preservar os recursos do fundo. O Funproger, adaptado para financiamentos rurais e destinados a agricultura familiar, pode ser um modelo a ser seguido pelo governo para estimular a constituição de fundos municipais e estaduais de aval.

O governo pode apoiar a constituição de fundos municipais e estaduais de aval através da elaboração de modelos jurídicos e de funcionamento, os quais devem prever cláusulas que ajudem na regulação da contribuição dos agricultores e do poder público, na gestão dos recursos, no nível de responsabilidade do agente financeiro (participação nos riscos) e em mecanismos para cobrança dos devedores, seja pelo próprio fundo, como pelo agente financeiro que o administra.

5.3.6 Alterações e inovações nas linhas de crédito do Pronaf

O Pronaf é um marco na política de crédito brasileira, tanto por ser o primeiro programa nacional destinado exclusivamente aos agricultores familiares, como pelas inovações que trouxe ao crédito rural. Entretanto, o programa necessita de mudanças para que algumas de suas propostas já regulamentadas sejam efetivadas, o crédito e os subsídios sejam melhor aproveitados, os custos possam ser reduzidos, além da necessidade de criação de novas linhas de crédito para melhor adequá-lo à diversidade dos agricultores e às especificidades regionais.

a) Efetivação de linhas de crédito especiais

Os financiamentos do Pronaf inovaram ao estimularem a agroindústria familiar, a produção orgânica e agroecológica (e a transição para estes modelos de produção), o crédito florestal vinculado à preservação do meio ambiente com atividades florestais econômicas, o apoio aos jovens rurais que estejam cursando escola profissionalizante rural, o crédito preferencial para mulheres, o financiamento para a propriedade ao invés de atividades isoladas e o crédito destinado à atividades rurais não agrícolas.

Algumas destas inovações, apesar de já regulamentadas, ainda precisam de um maior estímulo junto aos agentes financeiros para que se tornem práticas corriqueiras e efetivas. Em uma pesquisa contratada pela SAF, a Fecamp (2002) analisando uma amostra de mais de mil beneficiários do crédito do Pronaf em todo o país, demonstrou que são raros os casos de financiamento para a produção orgânica, para pequenas agroindústrias ou para atividades rurais não agrícolas. Por outro lado, apontou que os créditos do Pronaf têm estimulado a produção de *commodities* baseada no uso do “pacote tecnológico produtivista” (uso intenso de insumos químicos) sem um controle de seus efeitos sociais e ambientais negativos. Ou seja, o Pronaf não estaria potencializando a riqueza da agricultura familiar, materializada pela sua diversidade e o trabalho com produtos destinados a nichos de mercado, agroindústria artesanal, turismo rural, certificação de produtos ou outras atividades que agreguem mais renda a produção agropecuária.

Para facilitar a execução destas linhas especiais de crédito propõe-se:

- ✓ Ampliar as informações do Pronaf registradas no Recor para que possam ser incluídos dados sobre crédito para jovens, mulheres, comunidades de quilombolas e indígenas, permitindo também o registro de atividades como produção orgânica e agroecológica, crédito para a unidade produtiva como um todo e para agroindústria familiar;
- ✓ Disponibilizar um valor mínimo para o financiamento de cada uma das linhas especiais de crédito. Na medida em que estes grupos sociais tenham acesso ao crédito não será mais preciso definir limites mínimos, pois a própria demanda se encarregará de fazê-lo.
- ✓ Realizar projetos pilotos de financiamento por estado ou região com as diversas linhas especiais de crédito, o que pode contribuir para reduzir a resistência dos agentes financeiros em operar estes créditos e ajudar a potencializar a demanda.
- ✓ Realizar parcerias com entidades diretamente envolvidas nas linhas especiais de crédito, como por exemplo, a ARCAFAR (Associação de Casas Familiares), UNEFAB (União das Escolas Famílias Agrícolas do Brasil), e escolas técnicas agropecuárias para o crédito destinado a jovens rurais. Com ONG's ambientais para o Pronaf Florestal e com ONG's vinculadas a produção orgânica ou agroecológica para o avanço do crédito destinado a este fim.

Além das linhas de crédito existentes, o Pronaf precisa avançar em novas modalidades para atender as demandas cada vez mais específicas dos agricultores familiares, como o crédito para habitação rural (fundamental para a garantia do direito a cidadania dos agricultores), o estímulo ao crédito de custeio pecuário e ao crédito para comercialização. Estas duas últimas modalidades são fundamentais para a região Nordeste, onde o crédito de custeio agrícola sofre muitas limitações em função das restrições edafoclimáticas. O crédito de comercialização, sem os riscos inerentes a produção agrícola, é uma necessidade de muitos agricultores familiares que necessitam recursos para sua manutenção enquanto mantém sua produção armazenada a espera de um melhor preço.

b) Redução do prazo médio dos contratos de custeio do Pronaf

As linhas de custeio do Pronaf têm um longo prazo para o vencimento (de 8 a 12 meses), especialmente o crédito rotativo operado pelo BB, que chega a quase 12 meses de duração. Os maiores beneficiários destes prazos alongados são os agentes financeiros que recebem equalização dos empréstimos pelo Tesouro (ou outro benefício, a exemplo do fator de ponderação para os recursos obrigatórios), representando um custo adicional para o Tesouro de

cerca de 8% do valor gasto com equalização e *spread* para cada mês adicional nos contratos de custeio. Além destes custos para o TN, os agricultores que não operações de custeio, não tem acesso ao crédito de comercialização. O crédito de comercialização se torna ainda mais importante na região Nordeste, onde a liberação de crédito de custeio agrícola é muito limitada.

A maioria dos agricultores não precisa dos recursos do crédito por todo este período, e, é mais importante a liberação do crédito na época adequada do que um prazo maior para o pagamento. Os financiamentos de custeio agrícola podem ter um prazo médio de 6 a 9 meses, período adequado para a maioria das culturas financiadas com o custeio agrícola, permitindo a criação de um crédito de comercialização agregado ao custeio, para os casos onde seja necessário o prolongamento do crédito. Com recursos disponíveis para novos financiamentos (e menor gastos com equalização do crédito de custeio), seria possível realizar contratos de crédito específicos para comercialização, atendendo um número maior de agricultores sem gerar mais custos para a União.

c) Redução do número de operações de crédito com direito a rebate

O subsídio nas taxas de juros dos financiamentos do Pronaf é importante e deve permanecer em função dos riscos inerentes às atividades agropecuárias, da baixa rentabilidade do setor e para garantir o nível de competitividade com outros países que subsidiam diretamente a agricultura. Entretanto, o rebate no capital dos financiamentos de custeio para o grupo C, e de investimento para os grupos A, B e C, são prejudiciais à política de crédito e devem ter o número de operações com direito a rebate reduzidas (ou mesmo eliminadas) ao longo dos próximos anos.

O rebate nos financiamentos de custeio concedido ao grupo C deve permanecer apenas para os agricultores familiares que ainda não acessaram o crédito, restrito a no máximo duas operações. Para as atividades de investimento, tanto do grupo B como do grupo C, deve ser restrito a no máximo uma operação. Este rebate deve ser concedido visando ampliar o conhecimento do agente financeiro em relação ao novo beneficiário do crédito e como estímulo a inovação tecnológica, considerando o alto grau de descapitalização que se encontram estes agricultores. A eliminação deste rebate pode melhorar a utilização do crédito do Pronaf, reduzindo a demanda por empréstimos que ocorrem muito mais em função do rebate do que da viabilidade do investimento a ser financiado. Os recursos economizados com a redução ou o fim dos rebates podem ser destinados para assistência técnica a estes mesmos produtores ou então,

repassados diretamente através de algum programa de transferência direta de recursos públicos, a exemplo do programa Fome Zero.

O rebate concedido nos financiamentos destinados ao grupo A de 40% deve ser separado do crédito, mantido como recurso a fundo perdido, destinado à compra de pequenos equipamentos e a manutenção do agricultor nos primeiros anos do assentamento. Os encargos financeiros dos créditos para este grupo podem permanecer o mesmo (1,15% aa), exigindo projetos mais viáveis economicamente.

Ainda para o crédito destinado ao grupo A do Pronaf, deve-se também avançar em um processo de diferenciação do público atendido dentro do próprio grupo – assentados pela Reforma Agrária e os beneficiários do Crédito Fundiário para compra de pequenas propriedades. As condições econômicas de um agricultor beneficiado pelo crédito fundiário, especialmente no caso de minifundistas que adquirem uma área adicional, ou mesmo compram uma nova propriedade nas regiões Sul e Sudeste do país, tendem a ser diferente de um agricultor assentado pela Reforma Agrária. Portanto, as condições dos financiamentos para investimento dos beneficiários do crédito fundiário (adicionais aos recursos para a compra da terra) podem ser diferentes dependendo da situação econômica destes agricultores.

d) Criação de um novo grupo de beneficiários do Pronaf

A existência de agricultores familiares mais capitalizados, que não se enquadram nos grupos do Pronaf (A, B, C e D) devido sua maior renda, acaba justificando os gastos da União com equalização de juros e *spread* bancários para as linhas convencionais de crédito rural. Sob o pretexto de atender este grupo de produtores familiares, o governo acaba subsidiando todos os produtores rurais, independentes de seu porte econômico, a exemplo do que acontece com o Proger Rural, poupança rural e outras linhas de investimento agropecuário.

Os agricultores familiares mais capitalizados (acima do grupo D) poderiam ser enquadrados no Pronaf, embora as condições dos seus financiamentos devam ser diferenciadas, refletindo sua maior capitalização. Este novo grupo poderia fortalecer e ampliar o peso da agricultura familiar nas políticas públicas, deixando claro o destino dos subsídios públicos para este segmento da agricultura e os destinados aos outros segmentos sociais do campo. A criação deste grupo também pode incentivar produtores enquadrados no grupo D a passarem para este novo grupo, reduzindo assim os custos com equalização do Pronaf.

Este novo grupo poderia ser constituído mantendo a limitação de área e a origem da mão-de-obra vigente para o Pronaf, ampliando apenas o limite de renda para sua classificação. A taxa de juros poderia ser intermediária entre a concedida para o grupo D e os financiamentos destinados ao setor patronal, e com valores financiáveis de até três vezes o concedido no Pronaf.

e) Revisão das fontes de financiamentos do Pronaf

Para que o Pronaf possa atender a um número crescente de agricultores sem ampliar significativamente os custos para o Tesouro Nacional será preciso fazer revisões e alterações nas atuais fontes de financiamento utilizadas pelo programa. O FAT, principal fonte de recursos utilizada no Pronaf, apesar de ser geradora de recursos estáveis (em relação aos custos e prazos), permitindo financiamentos de custeio e de investimentos, tem sido uma fonte cara para o Governo, especialmente considerando os atuais níveis da TJLP. Os três Fundos Constitucionais, apesar de serem fontes baratas, tem sido pouco utilizados nos financiamentos do Pronaf.

Os recursos obrigatórios são os mais baratos para o crédito rural, mas ainda são pouco utilizados no Pronaf, que tem absorvido apenas 3% dos recursos aplicados. Os financiamentos de custeio para o grupo D (e do novo grupo a ser criado), por ser formado por agricultores familiares mais capitalizados e com histórico bancário, podem ser lastreados em sua maioria por recursos obrigatórios (a exceção são os repasses para as cooperativas de crédito que ainda demandam recursos do FAT). Esta medida, além de reduzir os atuais custos com equalização de juros e pagamento de *spread* bancário, ampliaria a disponibilidade de recursos do FAT para o crédito de custeio do grupo C e para investimentos dos grupos C e D. O estímulo para uma maior utilização dos recursos desta fonte no Pronaf pode ser dado aumentando o fator de ponderação utilizado nas operações do Pronaf, para efeito do compulsório bancário.

Ainda é possível avançar significativamente nos recursos dos Fundos Constitucionais aplicados no Pronaf, principalmente porque representam baixo custo para a União e são destinados para investimento. Entretanto, é preciso rever os valores anunciados, vinculando-os de forma mais concreta com os recursos efetivamente disponibilizados para o Pronaf. A definição em Lei do significado de “encargos financeiros do Pronaf”, quando operado com recursos dos Fundos Constitucionais, deve facilitar a ampliação da participação desta fonte nos financiamentos do Pronaf. Mesmo assim, é deve-se incentivar muito mais sua utilização, o que pode ser feito definindo um percentual mínimo a ser aplicado no Pronaf, como ocorre com o grupo A, além da

necessidade da implantação de medidas facilitadoras dos empréstimos, especialmente no que tange ao excesso de garantias exigidas.

5.3.7 Criação de uma linha especial de crédito para atividades não agrícolas

Em muitos municípios brasileiros, o meio rural⁷¹ tem passado por intensas transformações, mesclando cada vez mais o tipo e a origem das atividades desenvolvidas no meio rural (não é mais exclusivamente agrícola), ampliando assim o espaço e o número de atividades não agrícolas⁷². Muitas atividades e serviços não agrícolas no meio rural podem ser importantes geradores de trabalho e renda, principalmente quando as atividades são desenvolvidas por pequenos empresários ou pelos próprios agricultores e suas famílias. Para fomentar estas atividades é preciso desenvolver uma política de crédito específica, além de estudos de potencialidades, capacitação e formação da população local.

Um programa de crédito para fomentar e fortalecer as atividades não agrícolas (excluídas as atividades de agroindustrialização familiar) no meio rural não precisa ter as mesmas condições favorecidas do Pronaf. Para este tipo de atividade produtiva as taxas de juros podem ser mais altas que as praticadas pelo Pronaf porque o mais importante é a disponibilidade e o acesso ao crédito na hora e com prazos adequados. Entretanto, não podem ser semelhantes às praticadas atualmente pelo mercado financeiro brasileiro, onde as taxas de juros são proibitivas para qualquer atividade econômica e a exigência de garantias impede os financiamentos para mini e pequenos empreendedores. As políticas de microcrédito são as que mais se adaptam a este segmento, refletindo a necessidade de créditos em condições especiais em relação à exigência e tipos de garantias, prazos e taxas de juros, todos condizentes com as atividades econômicas desenvolvidas. Além da mudança da prática bancária, especialmente às dos bancos públicos, para atender este tipo de demanda, as cooperativas de crédito também podem prestar este serviço, utilizando seus próprios recursos.

⁷¹ Muitos municípios brasileiros poderiam ser considerados como municípios rurais. Ver VEIGA, José Eli, (2002).

⁷² É preciso atenção com o termo “atividades rurais não agrícolas” porque neste conceito geralmente são incluídas todas as atividades não envolvidas diretamente com a produção agropecuária. As diversas atividades vinculadas a agroindústria familiar, como conservas e doces caseiros, fabricação de embutidos, pequenos laticínios, artesanato rural, entre outros, são consideradas atividades não agrícolas, conceito não consensual entre os próprios pesquisadores do tema, muito menos entre as organizações sociais. Este tipo de atividade deve ser considerado agrícola (ou pecuária) pelas políticas de crédito, devendo ter tratamento diferenciado de outras atividades e serviços não agrícolas, como o turismo rural, por exemplo.

5.3.8 Criação de um seguro renda para os agricultores familiares.

A variação da renda dos agricultores familiares é muito grande no decorrer do ano e entre os anos, afetada pela sazonalidade da produção, por fatores climáticos e pela queda excessiva nos preços de seus produtos. Esses fatores apontam para a importância da constituição de um seguro que possa garantir uma renda mínima para os agricultores mais pobres em tempos de crise. Em um seguro de renda mínima para agricultores familiares, tanto o valor máximo segurado como a indenização, devem ter valores baixos e limitados.

Neste tipo de seguro, uma vez determinado o público alvo, não importa qual seria a renda que o agricultor obteria caso não existisse o sinistro, pois o valor a ser pago deve ser limitado a três ou quatro grupos de área segurada. A limitação do valor do benefício por si só exclui os agricultores familiares mais capitalizados, os médios e os grandes agricultores, pois o valor máximo da indenização em caso de sinistro, será pouco significativo frente a sua renda ou despesa total. A operação deste tipo de seguro renda pode ser totalmente pública ou mista, com atuação de seguradoras privadas e com subsídios públicos.

Para os demais agricultores é preciso desenvolver um seguro agrícola convencional, considerando o volume e o valor da produção e os riscos inerentes a produção agropecuária.

5.3.9 Aprovação do Projeto de Lei da Agricultura Familiar no Congresso Nacional

Uma última proposta, não menos importante para a agricultura familiar, é a aprovação de um Projeto de Lei em tramitação no Congresso Nacional, o qual define Agricultura Familiar e apresenta um conjunto de instrumentos de políticas públicas que podem ser utilizados para seu fortalecimento.

Este projeto foi elaborado pela SAF em 2001, e sua concepção contou com a participação de diversas entidades representativas dos agricultores familiares. Em 2002, o projeto foi apresentado a Câmara dos Deputados pelo governo federal na forma de um Projeto de Lei do Poder Executivo. Apesar de ter o Pronaf como base, o Projeto de Lei é muito mais amplo e, caso seja aprovado, poderá contribuir com a execução de outros programas e políticas relacionadas à agricultura familiar.

BIBLIOGRAFIA

- ABRAMOVAY, Ricardo (2001). **Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro**. MDA/FIDA – Projeto Dom Helder Câmara. Brasília/DF. (mimeo).
- _____; BITTENCOURT, Gilson (2000). *Agricultura Familiar: Dificuldades no Acesso ao Crédito*. In. DIAS, Guilherme L. e ABRAMOVAY, Ricardo (coord.). **Descentralização, Autonomia e Geração de Renda Rural: Proposta para o Sistema Brasileiro de Crédito Rural**. Relatório Parcial I. pág. 41 a 63. (não publicado). FIPE - MDA. São Paulo/SP
- _____; VEIGA, José Eli da (1999). **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)**. Textos para Discussão n.º. 641. IPEA. Brasília/DF
- ABREU, Marco A. B. (s/d). **Teoria e Prática do Cooperativismo de Crédito**. Texto para debate (mimeo).
- ACEVEDO, Rommel; DELGADO, Javier (2002). **El Papel de los Bancos de Desarrollo Agrícola en el Acceso al Crédito Rural**. 47^a Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo 2002 - BID. Fortaleza/CE.
- ALVARADO, Javier (1993). *Una Interpretación del Fracaso de Los Programas de Crédito en el Perú* In. ESCOBAR, Germán (org.) **Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90**. pp 156-179. BNB/IICA. Fortaleza/CE.
- Banco Central do Brasil (2000). **Anuário Estatístico do Crédito Rural - 1999**. Bacen. Brasília/DF. Extraído em 20/11/02 do site www.fazenda.gov.br
- _____. (2001). **Anuário Estatístico do Crédito Rural – 2000**. Bacen. Brasília/DF. Extraído em 20/11/02 do site www.fazenda.gov.br
- _____. (2002a). **Anuário Estatístico do Crédito Rural - 2001**. Bacen. Brasília/DF. Extraído em 20/11/02 do site www.fazenda.gov.br
- _____. (2002b). **Evolução do Sistema Financeiro Nacional – Relatório Anual de Dezembro de 2001**. Deorf/Copec - Bacen. Extraído em 27/01/03 do site www.bacen.org.br
- _____. (2003a). **Atualização dos dados sobre a Evolução da Estrutura do Sistema Financeiro Nacional**. Cadinf – Deorf/Copec - Bacen. Extraído em 27/01/03 do site www.bacen.org.br
- _____. (2003b). **Manual de Crédito Rural - MCR**. Atualização até 01 de janeiro de 2003. Bacen. Brasília/DF
- _____. **Resoluções do Conselho Monetário Nacional n.ºs. 2.099/94, 2.267/96, 2.508/98, 2.554/98, 2.627/99, 2.682/99, 2.697/00, 2.771/00, 2.853/01, 2.971/02, 2.996/02, 2.997/02, 3001/02 e 3.058/02**. Extraídas em 24/02/03 do site www.bacen.gov.br
- BANCOOB (2003a). **Informações extraídas do Site do Bancoob em 11/07/03** - www.bancoob.com.br
- _____. (2003b). **Histórico dos recursos equalizáveis pelo Tesouro Nacional – Pronaf “C”, “D” e Proger Rural**. Bancoob. (mimeo)
- BANSICREDI (2002). **Relatório Anual 2001 – Cem Anos do Cooperativismo de Crédito**. Bansicredi. Porto Alegre/RS. Extraído em 27/01/03 do site www.bansicredi.com.br

- _____ (2003). **Informações extraídas do Site do Bansicredi em 27/01/03 - www.bansicred.com.br**
- BARDHAN, Pranab; UDRY, Christopher (1999). **Development Microeconomics**. pp. 76-110. Oxford University Press. New York/USA.
- BARONE, Francisco M. *et al.* (2002). **Introdução ao Microcrédito**. Conselho da Comunidade Solidária. Brasília/DF.
- BELIK, Walter; PAULILLO, Luiz F. (2001). **Mudanças no Financiamento da Produção Agrícola Brasileira**. Campinas/SP (mimeo)
- BESLEY, Timothy (1994). *How do Market Failures Justify Interventions in Rural Credit Markets?* **In The World Bank Research Observer**, vol. 9. n°. 1, pp. 27-47. World Bank. Washington/DC
- BITTENCOURT, Gilson A. & ABRAMOVAY, R. (2001). **Inovações Institucionais no Financiamento à Agricultura Familiar: o Sistema Cresol**. Trabalho apresentado no II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional. Instituto de Economia - Unicamp. Campinas/SP.
- _____ (2001). **Cooperativas de Crédito Solidário – Constituição e Funcionamento – 2ª Edição revisada**. Cadernos do NEAD n°. 4. ADS/CUT e NEAD/MDA. Brasília/DF
- _____ ; DE NEGRI, João A.; BIANCHINI, Valter (1993). **Crédito Rural no Brasil e na Região Sul – História e Realidade**. Caderno de Estudos n°. 1. DESER. Curitiba/PR.
- BNDES (2003). **Informações extraídas do Site do BNDES em 03/02/03 - www.bndes.gov.br**
- BONELLI, Regis (2001). **Impactos Econômicos e Sociais de longo prazo da Expansão Agropecuária no Brasil: Revolução invisível e Inclusão Social**. Textos para Discussão n°. 838. IPEA. Rio de Janeiro/RJ
- BRAVERMAN, Avishay and GUASCH, J. Luis (1989). **Rural Credit in Developing Countries**. Working Papers – Agricultural Policies. The World Bank. Washington/DC
- _____ ; _____ (1993). *Administrative failures in government credit programs*. **In. The Economics of Rural Organization – Theory, Practice and Policy**. pp 53-69. World Bank. Oxford University Press. New York/NY.
- BRUSKY, Bonnie e FORTUNA, João Paulo (2002). **Entendendo a Demanda para as Microfinanças no Brasil: um estudo qualitativo de duas cidades**. Seminário Internacional BNDES Microfinanças 2002. BNDES. Rio de Janeiro/RJ.
- BUAINAIN, Antônio M. & SOUZA FILHO, Hildo M. (1998). **Procera: impactos produtivos e capacidade de pagamento**. Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA. Campinas/SP
- _____ (1997). **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. Projeto Cooperação Técnica FAO/INCRA. Brasília/DF.
- BUCHENAU, Juan y HIDALGO, Andrés (2002). **Servicios Financieros Privados en el Área Rural de América Latina: Situación y Perspectivas**. 47ª Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo 2002 - BID. Fortaleza/CE/Brasil.

- BÚRIGO, Fábio L (1999). **Cooperativa de Crédito Rural: Agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte**. Dissertação de Mestrado no Centro de Ciências Agrárias da UFSC. Florianópolis/SC (mimeo).
- COFFEY, Elizabeth (1998). **La Financiación Agrícola: Cómo Formular la Política Acertada**. Serie Replanteamiento de Las Finanzas Agrícolas (AFR). n.º. 2. FAO – GTZ. Rome.
- CRESOL-BASER (2003). **Informações extraídas do Site do Sistema Cresol em 27/01/03 - www.cresol.com.br**
- DESER (1997). **Manual do Pronaf – sua história, as modalidades de crédito disponíveis e como viabilizar o crédito pelo programa**. DESER. Curitiba/PR
- DIAS, Guilherme L. e ABRAMOVAY, Ricardo (2000). **Descentralização, Autonomia e Geração de Renda Rural: Proposta para o Sistema Brasileiro de Crédito Rural**. Relatório Final. (não publicado). FIPE - MDA. São Paulo/SP
- DIAS, Wilson (2000). *Crédito Cooperativo para o Desenvolvimento Local: A experiência da Bahia*. In. DIAS, Guilherme L. e ABRAMOVAY, Ricardo (coord.). **Descentralização, Autonomia e Geração de Renda Rural: Proposta para o Sistema Brasileiro de Crédito Rural**. Relatório Parcial II. pág. 80 a 110. (não publicado). FIPE - MDA. São Paulo/SP
- FAO (1998). **¿Se Justifica el Replanteamiento de las Finanzas Agrícolas?** Serie Replanteamiento de Las Finanzas Agrícolas (AFR). no. 1. FAO – GTZ. Rome.
- FARRINGTON, Todd (2000). *Efficiency in Microfinance Institutions*. In. **Microbanking Bulletin - Focus on Efficiency**. Issue n.º. 4. pp. 18-23. Calmeadow Publications. Washington/DC
- FAVARET FILHO, Paulo (2002). *Evolução do Crédito Rural e Tributação sobre alimentos na Década de 1990: Implicações sobre as Cadeias de Aves, Suínos e Leite*. In. **BNDES Setorial** n.º. 16. pp 31-56. BNDES. Rio de Janeiro/RJ
- FECAMP (2002). **Estudos de caso em campo para avaliação dos impactos do Pronaf**. Relatório Final. Convênio Cooperação Técnica SAF-MDA/IICA. Campinas/SP. Extraído em 01/05/2002 do site www.pronaf.gov.br.
- FEIJÓ, Ricardo L. C. (2001). **Conditions for success of credit cooperatives on the Brazilian Program to strengthen family farming: Analysis, evaluations and design issues**. FEA/USP. São Paulo./SP. (mimeo)
- FERREIRA, Brancolina; SILVEIRA, Fernando G. & GARCIA, Ronaldo C. (2001). *A Agricultura Familiar e o Pronaf: contexto e perspectivas*. In. GASQUES, José e CONCEIÇÃO, Júnia C. (org.). **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. pp. 417-440. IPEA. Brasília/DF
- FIDA MERCOSUR; IE/Unicamp & SAF/MDA (2002). **Límites y posibilidades de mecanismos de garantía de crédito rural – La experiencia de países del MERCOSUR**. Seminario Taller Internacional. Campinas/SP.
- GANZIROLI, Carlos E. *et al.* (2001). **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Editora Garamond. Rio de Janeiro/RJ.

- GASQUES, José G. & CONCEIÇÃO, Júnia C. (2001). *Financiamento da Agricultura – experiências e propostas*. In. **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. GASQUES, José e CONCEIÇÃO, Júnia C.(org.). pp. 95-155. IPEA. Brasília/DF
- _____; VILLA VERDE, Carlos M. (1995). **Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural**. Textos para Discussão n°. 392. IPEA. Brasília/DF
- _____ (2001a). **Gastos Públicos na Agricultura**. Textos para Discussão n°. 782. IPEA. Brasília/DF
- _____ (2001b). **Gasto Público para o Desenvolvimento Agrícola e de áreas rurais – O caso do Brasil**. Seminário Regional FAO. Santiago/Chile. (mimeo).
- GIEHLER, Thorsten (2001). **Fuentes de Recursos para Crédito Agrícola**. Serie Replanteamiento de Las Finanzas Agrícolas (AFR). n°. 4. FAO – GTZ. Rome.
- GOLDIN, I. e REZENDE, Gervásio. (1993). **A Agricultura Brasileira na Década de 80: crescimento numa economia em crise**. IPEA - Série IPEA n.º 138. Rio de Janeiro/RJ
- GOLDMARK, Lara; POCKROSS, Steve e VECHINA, Daniele (2000). **A Situação das Microfinanças no Brasil**. Seminário Internacional BNDES Microfinanças 2000. BNDES. Rio de Janeiro/RJ.
- GRIGOROVSKI, Paulo R. *et al.* (2001) *O BNDES e a Agroindústria nos anos 90*. In **BNDES Setorial n.º 13**. pp. 157-190. Rio de Janeiro/RJ
- GUERRERO, Javier A. *et al.* (1999). **Prácticas Prometedoras en las finanzas Rurales: Perú, Chile y Bolívia**. CEPES. Lima/Peru.
- _____ (2000). **As Microfinanças e o crédito rural** – Seminário Internacional BNDES Microfinanças 2000. BNDES. Rio de Janeiro/RJ.
- HAIDER, Elinor (2000). *Credit Bureaus: Leveraging information for the Benefit of Microenterprises*. In. **Microenterprise Development Review** Vol. 2 n°. 2. pp 5-8. BID. Washington/DC.
- HAUDRY, Roberto (1993). *El FIDA y el Crédito Rural* In. ESCOBAR, Germán - Org. **Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90**. pp 35-54. BNB/IICA. Fortaleza/CE.
- HELFAND, Steven & REZENDE, Gervásio C. (2001). *A Agricultura Brasileira nos anos 90: O impacto das reformas de Políticas*. In. **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. GASQUES, José e CONCEIÇÃO, Júnia C. (org.) pp. 247-301. IPEA. Brasília/DF
- HOFF, Karla & STIGLITZ, Joseph (1993). *Imperfect information and rural credit market*. In. **The Economics of Rural Organization – Theory, Practice and Policy**. pp 32-52. World Bank. Oxford University Press. New York/NY.
- _____; BRAVERMAN, Avishay & STIGLITZ, Joseph (1993). **The Economics of Rural Organization – Theory, Practice and Policy**. World Bank. Oxford University Press. New York/NY.
- HOMEM DE MELO, Fernando (2001) **A Liberação Comercial e a Agricultura Familiar no Brasil**. FIPE. São Paulo (mimeo).
- HOSSAIN, Mahabub (1988). **Credit for Alleviation of Rural Poverty: The Grameen Bank in Bangladesh**. Research Report 65. IFPRI. USA.

- HUPPI, Monika and FEDER, Gershon (1989). **The Role of Groups and Credit Cooperatives in Rural Lending**. Working Papers – Agricultural Policies. The World Bank. Washington/DC.
- IBGE (1998). **Censo Agropecuário de 1995/96** – Número 1 Brasil. Rio de Janeiro/RJ.
- INCRA/FAO (2000). **Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto**. Convênio de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília/DF
- JOHNSON, Susan y ROGALY, Ben (1997). **Microfinanciamiento y reducción e la pobreza: Alternativas de ahorro y crédito para los sectores populares**. Unión de Esfuerzos para el Campo (tradução licenciada pela Oxfam and Action Aid). México.
- JUNQUEIRA, Rodrigo G. P. (2003). **Finanças Solidárias e Agricultura Familiar: O Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural**. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental (Procam) - FEA/USP - São Paulo.
- KLEIN, Brigitte *et al.* (2001). **Mejores Prácticas del Financiamiento Agrícola**. Serie Replanteamiento de Las Finanzas Agrícolas (AFR). n.º. 3. FAO – GTZ. Rome.
- LUNDBERG, Eduardo L. *et ali* (1999). **Juros e Spread Bancário no Brasil**. Departamento de Estudos e Pesquisas – Banco Central do Brasil. Brasília/DF.
- MACHADO, Absalón (1993). *Sistemas Financieros Alternativos para el Desarrollo Rural*. In. ESCOBAR, Germán - Org. **Crédito y Financiamiento del Desarrollo Rural en los Años 90**. pp. 270-281. BNB/IICA. Fortaleza/CE.
- MARTINS, Paulo H.; WINOGRAD, Andrei e SALLES, Renata de C. (2002). **Manual de Regulamentação das Microfinanças: Programa de Desenvolvimento Institucional**. BNDES. Rio de Janeiro/RJ.
- McDONALD, Jennifer (2000). *Credit Unions: Efficient and Profitable Finance Intermediaries*. In. **Microbanking Bulletin - Focus on Efficiency**. Issue n.º. 4. pp. 8-12. Calmeadow Publications. Washington/DC
- MEYER, Richard L. (2000). **Iniciativas asiáticas para desenvolver mercados financeiros rurais: algumas idéias para o Brasil**. Seminário Internacional BNDES Microfinanças 2000. BNDES. Rio de Janeiro/RJ.
- _____ (2002). **Performance of Rural Financial Markets: Comparative Observations from Asia, Latin American and the US**. XXXX Congresso da SOBER. Passo Fundo/RS.
- MICRORATE (2002). **The Finance of Microfinance**. September 2002. Microrate. Arlington/VA/USA. Extraído em 29/11/02 do site www.microrate.com
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2002). **Plano de Safra Agrícola e Pecuária – Safra 2002/03**. MAPA. Brasília/DF. Extraído em 25/02/2003 do site www.agricultura.gov.br
- Ministério da Fazenda (2003a). **Portarias de Equalização do Crédito Rural n.ºs 224, 225, 226, 227 e 228/00 – Safra 2000/01**. MF. Brasília/DF. Extraído em 21/02/03 do site www.fazenda.gov.br
- _____ (2003b). **Portarias de Equalização do Crédito Rural n.ºs 201, 213, 214, 215, 216, 260, 261, 262, 263, 264, 290 e 291/01, 24 e 117/02 – Safra 2001/02**. MF. Brasília/DF. Extraído em 21/02/03 do site www.fazenda.gov.br

- _____ (2003c). **Portarias de Equalização do Crédito Rural n.ºs 30, 66, 242, 245, 246, 231 a 233, 370, 371 e 393/02 – Safra 2002/03**. MF. Brasília/DF. Extraído em 21/02/03 do site www.fazenda.gov.br
- Ministério da Integração Nacional (2002). **Sistema de Informações Gerenciais – Fundos Constitucionais de Financiamento**. Ano VI. Agosto. MIN. Brasília/DF. Extraído em 24/02/2003 do site www.integracao.gov.br
- MORDUCH, Jonathan (1999). *The Microfinance Promise*. In. **Journal of Economic Literature**. Vol. XXXVII, n.º. 4, pp 1569-1614. The American Economic Association. USA.
- _____ (2000). *The Microfinance Schism*. In. **World Development Vol. 28 n.º. 4 pp. 617-629**. Princeton University. New Jersey/USA.
- NASSAR, André (2000). *Banco do Nordeste e o Financiamento da Agricultura*. In. DIAS, Guilherme L. e ABRAMOVAY, Ricardo (coord.). **Descentralização, Autonomia e Geração de Renda Rural: Proposta para o Sistema Brasileiro de Crédito Rural**. Relatório Parcial II. pág. 111 a 119. (não publicado). FIPE - MDA. São Paulo/SP
- NELSON, Richard (1994). *Evolutionary Theorizing about Economic Change*. In SWEDBERG, Richard e SMELSER, Neil J. **The Handbook of Economic Sociology**. Princeton University Press. Russel Sage Foundation. New York pp. 108-136.
- NICHTER, Simeon; GOLDMARK, Lara e FIORI, Anita (2002). **Entendendo as Microfinanças no Contexto Brasileiro**. Seminário Internacional BNDES Microfinanças 2002. BNDES. Rio de Janeiro/RJ.
- NUNES, Rubens & NASSAR, André (2000). *Agricultura, Crédito e Securitização*. In **Descentralização, Autonomia e Geração de Renda Rural: Proposta para o Sistema Brasileiro de Crédito Rural**. DIAS, Guilherme L. e ABRAMOVAY, Ricardo (coord.). Relatório Parcial I. pág. 09 a 39. FIPE - MDA. São Paulo/SP (mimeo)
- OLIVEIRA, Jader J. (2003). **A Gestão do Crédito Rural no Brasil sob a Globalização Financeira – o período de 1995/2001**. Tese de Doutorado no Instituto de Economia da Unicamp. Campinas/SP (mimeo).
- Organização das Cooperativas Brasileiras (2003). **Informações extraídas do Site da OCB em 27/01/03** - www.ocb.org.br
- PEARL, Daniel and PHILLIPS, Michael M. (2001). *Grameen Bank*. In. **Wall Street Journal** - 27/11/2001 – pp. 1. New York.
- PERACI, Adoniram S. e BIANCHINI, Valter (2002). **Fundos Garantidores como Instrumento de Ampliar a Cobertura do Crédito Rural no Brasil – Estudo de Casos**. DESER e SAF/IICA. Curitiba/PR. Extraído em 20/05/2003 do site www.pronaf.gov.br
- REZENDE, Gervásio C. (2001). *Política de Crédito Rural e Expansão Agrícola dos Cerrados*. In. **Transformações da Agricultura e Políticas Públicas**. GASQUES, José e CONCEIÇÃO, Júnia C. (org.). pp. 95-155. IPEA. Brasília/DF
- RICHARDSON, David C. (2000). *Unorthodox Microfinance: The Seven Doctrines of Success*. In. **Microbanking Bulletin - Focus on Efficiency**. Issue n.º. 4. pp. 3-7. Calmeadow Publications. Washington/DC.

- RICK, Steven (1998). **Credit Union Restructuring: A Response to the Developments in the International Finance Industry**. World Council of Credit Unions – Research Monograph Series n.º. 11. WOCCU. Madison/WI
- ROSALES, Ramón (2000). **Marco Jurídico para as Instituições de Microcrédito**. Seminário Internacional BNDES Microfinanças 2000. BNDES. Rio de Janeiro/RJ.
- ROUSE, John. (1997). **Financing for Small Farmer Group**. SDdimensions – June 1997. FAO. Rome.
- SAF/MDA (2002a). **Banco de Dados do Pronaf**. Secretaria da Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília/DF. Relatório extraído em 13/09/2002 com dados disponíveis até 07/2002 – Brasília/DF.
- _____ (2002b). **Manual operacional do Crédito Rural – Pronaf**. Secretaria da Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília/DF (mimeo).
- _____ (2002c). **Custos para o Tesouro Nacional com a equalização dos recursos do crédito rural de custeio do Pronaf para os diversos agentes que atuam no programa e possíveis alternativas de sua redução**. Nota Técnica de 07/09/2002. Secretaria da Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília/DF (mimeo).
- SANTOS, Alvorci C. *et al.* (2002). **O impacto do Crédito Rural em unidades de produção familiar – O caso da Cooperativa de Crédito de Francisco Beltrão**. IICA/SAF e Cooperiguaçu. Francisco Beltrão/Pr. Extraído em 20/05/03 do site www.pronaf.gov.br
- SCHUETZ, Guilherme (1998). **Algunas consideraciones sobre instancias no formales de financiamiento**. FAO/RLC. Santiago/Chile.
- SEREA, Carlos R. (2002). **Pronaf – Legislação, evolução e resultados**. Relatório gerencial para MBA Agronegócio. USP. Piracicaba (mimeo).
- SICD - Servicio de Información sobre la Cooperación al Desarrollo - Ministerio de Asuntos Exteriores (1995). **Los Servicios Financieros**. Documento de política sectorial de Cooperación al Desarrollo n.º. 7. Ámsterdam/HO.
- SOUZA, A. S. de. (1996). **Cooperativismo de Crédito: Realidades e Perspectivas**. OCB e MMA/SDR/Denacoop. Brasília/DF.
- STACK, Kathleen and THYS, Didier (2000). *A Business Model for Going Down Market: Combining Village Banking and Credit Unions*. In. **Microbanking Bulletin – Focus: Reaching the Poor**. Issue n.º. 5. pp. 9-12. Calmeadow Publications. Washington/DC
- TONETO JR, Rudinei e GREMAUD, Amaury (2000). *Experiências Internacionais de Financiamento Rural - Microcrédito*. In. DIAS, Guilherme L. e ABRAMOVAY, Ricardo (coord.). **Descentralização, Autonomia e Geração de Renda Rural: Proposta para o Sistema Brasileiro de Crédito Rural**. Relatório Parcial II. pág. 02 a 33. (não publicado). FIPE - MDA. São Paulo/SP
- VEIGA, José Eli da (2002). **Cidades Imaginárias: O Brasil é menos urbano do que se calcula**. Editora Autores Associados. Campinas/SP.
- WENNER, Mark (2001). *Making Rural Finance Work*. In. **Microenterprise Development Review** Vol. 3 n.º. 2. pp 1-4. BID. Washington/DC.

- _____ (2002). **Estrategia de Financiamiento Rural**. Banco Interamericano de Desarrollo – Unidade de Desarrollo Rural – BID. Washington/DC.
- _____ ; PROENZA, Francisco (2000). **Rural Finance in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities**. Working Paper. BID. Washington/DC.
- WESTLEY, Glenn (2000). *Reform and Rehabilitation of Credit Unions: A Way to Expand Microfinance*. In. **Microenterprise Development Review** Vol. 2 n°. 2. pp 1-5. BID. Washington/DC
- WOLLER, Gary (2000). *Reassessing the Financial Viability of Village Banking: Past Performance and Future Prospects*. In. **Microbanking Bulletin – Focus: Reaching the Poor**. Issue n°. 5. pp. 3-8. Calmeadow Publications. Washington/DC
- YARON, Jacob (1994). *What Makes Rural Finance Institutions Successful?* In. **The World Bank Research Observer**, vol. 9. n°. 1, pp. 49-70. World Bank.
- _____ (2002). **Financiamiento rural: El papel del Estado y la gestión de riesgo en precio y rendimiento**. Conferencia ALIDE - Banco Mundial. Lima/Peru.
- _____ ; BENJAMIN, Mc Donald (1997). **Developing Rural Financial Market**. Finance & Development. The World Bank. Washington/DC.
- _____ ; _____ ; and PIPREK, Gerda I. (1997). **Rural Finance: Issues, Design, and Best Practice**. Environmentally and socially sustainable development studies and monographs. Series 14. World Bank. Washington/DC
- _____ ; CHARITONENKO, Stephanie (1999). **Making the Transitions from State Agricultural Credit Institutions for Rural Financial Intermediary: Role of the State and Reforms Options**. Second Inter-American Forum on Microenterprise. Buenos Aires.
- ZOETELIEF, Jochem. (1999). **Perspectives on Informal Rural Finance**. SDdimensions – September 1999. FAO. Rome.

ANEXOS

Anexo 1. BRASIL: Crédito Agrícola - custeio, investimento e comercialização

US\$ Milhões (1997=100)*

Anos	Custeio	Investimento	Comercialização	Total
1965	562,4	156,6	54,3	773,3
1966	673,3	252,2	116,4	1.041,9
1967	861,0	267,1	181,1	1.309,2
1968	965,8	313,7	195,1	1.474,6
1969	1.732,7	460,6	1.160,1	3.353,4
1965/69	4.795,2	1.450,2	1.707,0	7.952,4
1970	2.112,0	666,5	1.112,9	3.891,4
1971	2.446,8	910,6	1.272,9	4.630,3
1972	2.972,9	1.479,9	1.460,8	5.913,6
1973	4.706,9	2.028,7	2.144,2	8.879,8
1974	6.948,1	2.767,3	3.131,8	12.847,2
1975	8.481,9	4.357,8	4.718,3	17.558,0
1976	9.372,4	4.328,4	4.837,5	18.538,3
1977	9.751,6	3.692,3	5.026,1	18.470,0
1978	9.750,7	3.360,4	4.479,2	17.590,3
1979	12.253,0	3.606,9	4.581,9	20.441,8
1970/79	68.796,3	27.198,8	32.765,6	128.760,7
1980	12.261,2	2.799,2	4.447,9	19.508,3
1981	11.841,2	2.318,6	4.817,7	18.977,5
1982	12.644,7	1.776,9	4.054,1	18.475,7
1983	7.250,2	1.604,8	2.260,3	11.115,3
1984	5.033,8	646,6	1.075,1	6.755,5
1985	6.100,6	800,5	1.438,4	8.339,5
1986	9.127,0	2.978,7	2.146,8	14.252,5
1987	9.885,3	1.740,2	1.954,8	13.580,3
1988	7.736,1	1.643,4	1.852,9	11.232,4
1989	10.897,8	1.236,1	1.304,1	13.438,0
1980/89	92.777,9	17.545,0	25.352,1	135.675,0
1990	6.546,5	588,2	1.310,0	8.444,7
1991	6.527,2	445,8	776,7	7.749,7
1992	5.149,7	794,7	2.165,9	8.110,3
1993	4.262,8	1.198,8	1.898,2	7.359,8
1994	5.442,1	1.295,6	3.165,6	9.903,3
1995	3.995,3	819,2	1.207,4	6.021,9
1996	3.986,1	571,4	357,8	4.915,3
1997	5.207,1	804,9	799,8	6.692,2
1998	5.809,2	1.578,6	913,4	8.301,1
1999	4.399,9	1.115,5	975,4	6.490,9
1990/99	51.325,8	9.212,8	13.570,2	73.989,2
2000	3.977,9	669,1	1.181,3	5.528,3
2001	3.561,6	746,3	1.312,5	5.620,4
2002**	10.674,8	829,8	1.217,1	5.927,2

Fonte: IBGE(1965 a 1968 - www.ibge.gov.br e Bacen (1969 a 2002 - www.bcb.gov.br)

(*) Após 1997 US\$ Corrente

(**) Alocados para o Plano Safra 2002/03.

Elaboração: MAPA, extraído em 25/02/03 do site www.agricultura.gov.br/spa

Anexo 2. FCO: Número de operações e valores contratados por programa – 2000 e 2001(*)

ANO	2000				2001				
	PROGRAMA	Operações	%	Valor (R\$ mil)	%	Operações	%	Valor (R\$ mil)	%
Pronaf C e D		1.157	8,9	8.381	2,8	1.672	7,6	12.929	1,3
Pronaf A		7.911	61,0	46.855	15,8	12.233	55,9	39.059	3,9
Rural		3.565	27,5	169.267	57,1	7.005	32,0	639.352	64,4
Industrial		281	2,2	68.535	23,1	255	1,2	148.398	15,0
Infra-estrutura		2	0,0	1.215	0,4	13	0,1	69.951	7,0
Giro/Custeio		29	0,2	982	0,3	154	0,7	5.289	0,5
Turismo		17	0,1	1.202	0,4	16	0,1	5.515	0,6
Pronatureza		1	0,0	154	0,1	2	0,0	2.270	0,2
Comércio/Serviços		-	-	-	-	551	2,5	69.736	7,0
Total		12.963	100	296.591	100	21.901	100	992.499	100

Fonte: Relatórios do Banco do Brasil

Elaboração: MIN - Sistema de Informações Gerenciais - Fundos Constitucionais – 08/2002

(*) Valores atualizados pela BTN e pela TR, a preço de março de 2002

Anexo 3. FNE: Número de operações e valores contratados por programa – 2000 e 2001 (*)

ANO	2000				2001				
	PROGRAMA	Operações	%	Valor (R\$ mil)	%	Operações	%	Valor (R\$ mil)	%
Programa da Terra		16.222	34,1	69.039	11,7	0		0	
Rural		26.882	56,4	308.450	52,3	6.062	36,4	43.123	14,0
Pronaf A		0		0		10.148	61,2	105.696	34,2
Especiais		3.209	6,7	32.177	5,5	106	0,6	833	0,3
Sub total Rural		46.313	97,2	409.666	69,5	16.286	98,2	149.652	48,5
Agroindustrial		36	0,1	5.648	1,0	15		6.316	2
Industrial		1.233	2,6	159.678	27,0	211	1,3	145.622	47,2
Turismo		39	0,1	14.634	2,5	10	0,1	1.880	0,6
Comércio/Serviços		0		0		61	0,4	5.237	1,7
Total		47.621	100	589.626	100	16.583	100	308.707	100

Fonte: Relatórios do Banco do Nordeste

Elaboração: MIN - Sistema de Informações Gerenciais - Fundos Constitucionais – 08/2002

(*) Valores atualizados pela BTN e pela TR, a preço de março de 2002

Anexo 4. FNO: Número de operações e valores contratados por programa – 2000 e 2001 (*)

ANO	2000				2001			
	PROGRAMA	Operações	%	Valor (R\$ mil)	%	Operações	%	Valor (R\$ mil)
Pronaf A	10.014	32,0	67.296	9,3	2.080	20,8	16.978	3,7
Pronaf – Prorural	0	-	0	-	4.420	44,2	45.639	9,9
Pronaf – Prodex	0	-	0	-	409	4,1	1.713	0,4
Outros Rurais	20.855	66,6	465.092	64,4	2.811	28,1	274.741	59,4
Subtotal Rural	30.869	98,6	532.388	73,7	9.720	97,1	339.071	73,4
Industrial	380	1,2	176.424	24,4	225	2,2	93.191	20,2
Agroindustrial	25	0,1	6.174	0,9	15	0,1	7.457	1,6
Turismo	24	0,1	7.246	1,0	23	0,2	18.156	3,9
Comércio/Serviços	0	-	0	-	23	0,2	4.290	0,9
TOTAL	31.298	100	722.232	100	10.006	100	462.165	100

Fonte: Relatórios do Banco da Amazônia

Elaboração: MIN - Sistema de Informações Gerenciais - Fundos Constitucionais – 08/2002

(*) Valores atualizados pela BTN e pela TR, a preço de março de 2002

Anexo 5. BRASIL: Distribuição do crédito rural concedidos a produtores e cooperativas por região e unidade da federação – Ano 2001 (*)

Região / Unidade da Federação	Número Contratos	%	Valor (R\$)	%
NORTE	56.990	3,88	653.918.363	3,64
Acre	3.956	0,27	29.841.104	0,17
Amapá	1.384	0,09	4.191.634	0,02
Amazonas	1.839	0,13	112.559.143	0,63
Pará	21.371	1,45	193.813.294	1,08
Rondônia	17.745	1,21	123.182.234	0,69
Roraima	99	0,01	4.402.281	0,02
Tocantins	10.596	0,72	185.928.673	1,04
NORDESTE	283.808	19,32	1.072.830.061	5,98
Alagoas	22.944	1,56	79.106.788	0,44
Bahia	95.179	6,48	364.395.797	2,03
Ceará	27.762	1,89	183.507.502	1,02
Maranhão	27.204	1,85	100.344.237	0,56
Paraíba	15.299	1,04	127.624.858	0,71
Pernambuco	14.932	1,02	55.186.626	0,31
Piauí	28.251	1,92	57.571.639	0,32
Rio Grande do Norte	23.743	1,62	57.639.600	0,32
Sergipe	28.494	1,94	47.453.013	0,26
SUDESTE	250.615	17,06	5.374.991.854	29,96
Espírito Santo	31.227	2,13	181.718.688	1,01
Minas Gerais	119.647	8,15	1.795.398.592	10,01
Rio de Janeiro	5.564	0,38	70.645.559	0,39
São Paulo	94.177	6,41	3.327.229.016	18,54
SUL	783.765	53,36	7.334.498.698	40,88
Paraná	207.949	14,16	2.854.306.253	15,91
Rio Grande do Sul	399.466	27,19	3.042.291.707	16,96
Santa Catarina	176.350	12,01	1.437.900.738	8,01
CENTRO-OESTE	93.734	6,38	3.505.879.193	19,54
Distrito Federal	1.035	0,07	41.674.504	0,23
Goiás	38.950	2,65	1.378.512.852	7,68
Mato Grosso	32.221	2,19	1.315.598.161	7,33
Mato Grosso do Sul	21.528	1,47	770.093.676	4,29
TOTAL BRASIL	1.468.912	100,00	17.942.118.170	100,00

Fonte: Bacen - Anuário Estatístico do Crédito Rural – 2001

Em R\$ correntes

(*) Parte dos contratos de investimento do Pronaf não são registrados no Recor, o que certamente eleva o número total de contratos efetivados, especialmente no Nordeste com o grupo “B”.

Anexo 6. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por grupo, modalidade, agente financeiro e fonte – Safras 1999/00 e 2000/01

Linhas de Crédito	Agente Financeiro	Fonte	Safra 1999/2000			Safra 2000/2001		
			Em R\$ mil		%	Em R\$ mil		%
			Disponib.	Aplicado		Disponib.	Aplicado	
A	BASA	FNO	35.000	34.552	98,7	75.000	43.721	58,3
	BB	FAT	250.000	224.045	89,6	-	252	-
		FCO	35.000	54.938	157,0	75.000	12.798	17,1
		OGU	-	-	-	307.000	171.502	55,9
	BN	FNE	110.000	73.228	66,6	130.000	55.210	42,5
		FAT	50.000	44.894	89,8	-	-	-
		OGU	-	-	-	55.000	39.126	71,1
B	BN	OGU	-	3	-	20.000	26.077	130,4
Custeio A/C	BB	FAT	-	-	-	41.000	-	-
		OGU	-	-	-	40.000	4.917	12,3
	BN	FAT	-	199	-	34.000	5.017	14,8
		OGU	-	-	-	8.000	4.246	53,1
Custeio C	Bancoob	RPE	6.000	410	6,8	16.000	1.973	12,3
	Bansicredi	RPE	6.000	34	0,6	16.000	4.897	30,6
	BB	FAT	378.000	282.869	74,8	394.000	347.883	88,3
	BN	FAT	100.000	22.934	22,9	56.000	26.100	46,6
Custeio D	Bacen	MCR 6.2	250.000	207.577	83,0	300.000	297.121	99,0
	Bancoob	RPE	55.000	1.853	3,4	32.000	3.473	10,9
	Bansicredi	RPE	55.000	10.695	19,4	64.000	57.608	90,0
	BB	FAT	622.000	756.726	121,7	627.000	672.036	107,2
	BN	FAT	200.000	70.118	35,1	80.000	26.251	32,8
Invest. C + Agregar + Integrado Coletivo	Bansicredi	BNDES	-	739	-	-	1.671	-
	BASA	FNO	-	-	-	10.000	-	-
	BB	BNDES	-	-	-	-	96.926	-
		FAT	-	16.254	-	-	2.929	-
		FCO	-	-	-	57.000	-	-
		OGU	-	-	-	18.000	-	-
	BN	BNDES	-	6.157	-	-	8.468	-
		FNE	-	233	-	69.000	16.748	24,3
		OGU	-	-	-	4.000	-	-
	BNDES	FAT	300.000	36.839	12,3	544.000	17.838	3,3
Invest. D + Agregar + Integrado Coletivo	BACEN	MCR 6.2	-	452	-	-	51	-
	Bansicredi	BNDES	-	16.433	-	-	14.871	-
	BASA	FNO	82.000	-	-	33.000	-	-
	BB	BNDES	-	-	-	-	18.115	-
		FAT	100.000	47.348	47,3	95.000	20.621	21,7
		FCO	82.000	5.593	6,8	58.000	11.031	19,0
		OGU	-	-	-	-	-	-
	BN	BNDES	-	89.873	-	-	37.917	-
		FNE	164.000	102.117	62,3	250.000	76.880	30,8
	BNDES	FAT	400.000	42.368	10,6	468.000	44.189	9,4
TOTAL			3.280.000	2.149.479	65,5	3.976.000	2.168.461	54,5

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002

Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor

Anexo 7. Pronaf: Recursos disponibilizados e aplicados por grupo, modalidade, agente financeiro e fonte – Safras 2001/02 e 2002/03

Linhas de Crédito	Agente Financeiro	Fonte	Safra 2001/2002			Safra 2002/03
			Em R\$ mil		%	Em R\$ mil
			Disponibilizado	Aplicado		Disponibilizado
A	BASA	FNO	65.000	27.276	42,0	75.000
	BB	FAT	-	4		-
		FCO	60.000	33.481	55,8	60.000
		OGU	313.000	263.740	84,3	313.000
	BN	FNE	180.000	43.085	23,9	180.000
		OGU	-	18.850		-
B	BN	OGU	100.000	77.602	77,6	100.000
Custeio A/C	BB	FAT	20.000	1.540	7,7	31.500
		OGU	40.000	5.582	14,0	26.000
	BN	FAT	15.000	506	3,4	14.000
		OGU	20.000	1.217	6,1	18.000
Custeio C	Bancoob	RPE	5.000	2.828	56,6	5.000
	Bansicredi	RPE	15.000	10.929	72,9	25.000
	BB	FAT	423.000	393.845	93,1	433.500
		OGU	-	7.919		-
	BN	FAT	50.000	12.559	25,1	7.000
Custeio D	Bacen	MCR6.2	281.000	152.865	54,4	281.000
	Bancoob	RPE	40.000	6.353	15,9	10.000
	Bansicredi	RPE	80.000	74.461	93,1	127.000
	BB	FAT	699.000	650.452	93,1	707.000
	BN	FAT	60.000	7.680	12,8	35.000
Invest. C + Agregar + Integrado Coletivo	Bansicredi	BNDES	-	1.136		-
	BASA	FNO	135.000	-	-	122.000
	BB	BNDES	-	24.610		-
		FAT	100.000	103.602	103,6	150.000
		FCO	136.000	-	-	133.000
		OGU	-	-		19.000
	BN	BNDES	-	745		-
		FNE	407.000	11.741	2,9	396.000
		OGU	-	-		7.500
BNDES	FAT	102.000	23.150	22,7	50.000	
Invest. D + Agregar + Integrado Coletivo	BACEN	MCR6.2	-	1.625		-
	Bansicredi	BNDES	-	12.460		-
	BASA	FNO	126.000	-	-	123.000
	BB	BNDES	-	6.970		-
		FAT	120.000	96.354	80,3	129.000
		FCO	127.000	15.256	12,0	124.000
		OGU	-	-		9.000
	BN	BNDES	-	1.932		-
		FNE	380.000	17.105	4,5	369.000
		OGU	-	-		4.500
BNDES	FAT	97.000	71.001	73,2	90.000	
TOTAL			4.196.000	2.180.459	52,0	4.174.000

Fonte: SAF/MDA - Banco de Dados em 13/09/2002 - Elaboração: SAF/MDA e atualizados pelo Autor