



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

A GESTÃO DO CRÉDITO RURAL NO BRASIL SOB A  
GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA – O PERÍODO 1995/2001

Jader José de Oliveira

Tese de Doutorado apresentada ao  
Instituto de Economia da UNICAMP para  
obtenção do título de Doutor em Ciências  
Econômicas – área de concentração:  
Política Econômica, sob a orientação da  
Profa. Dra. Maria Alejandra Caporale Madi.

*Este exemplar corresponde ao original  
da tese defendida por Jader José de  
Oliveira em 12/02/2003 e orientada pela  
Profa. Dra. Maria Alejandra Caporale  
Madi.*

CPG, 12/02/2003

A handwritten signature in black ink is written over a horizontal line. The signature is stylized and appears to be the name of the author, Jader José de Oliveira.

Campinas, 2003

UNIDADE	B.O.	
Nº CHAMADA	TIUNICAMP.	
	OL4g	
V	EX	
TOMBO BC/	56226	
PROC.	16-124103	
C	<input type="checkbox"/>	D <input checked="" type="checkbox"/>
PREÇO	R\$ 11,00	
DATA		
Nº CPD		

CM00191456-1

fol. id. 304174

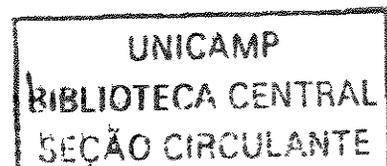
**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO  
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

OL4g	<p>Oliveira, Jader José de A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira - o período 1995/2001 / Jader José de Oliveira. - Campinas : [s.n.], 2003.</p> <p align="center">Orientador Maria Alejandra Caporale Madi. Tese - Doutorado – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.</p> <p align="center">1. Crédito Rural - Brasil. 2. Globalização – Economia - Brasil. I. Caporale Madi, Maria Alejandra. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.</p>
------	--

2009-1609

À Juliana,

pelo companheirismo, pela lucidez e alegria de viver que me completam.





## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos,

À minha orientadora, Profa. Maria Alejandra Caporale Madi, pelo incentivo a vencer desafios, pelo valor à liberdade de expressão, pelas observações pertinentes, sem as quais eu dificilmente conseguiria visualizar questões fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Agradeço por sua atenção nos telefonemas atendidos com presteza, pela segurança que me transmitiu nas discussões sempre proveitosas.

Aos professores do IE. Ao Prof. Antonio Marcio, que na promoção do debate do tema me estimulou a iniciar o curso. Ao Prof. José Graziano, que me encaminhou para a disciplina e a persistência que a tarefa exige. Ao Prof. Belik e ao Prof. Rinaldo pela amizade. Ao Prof. João Manuel, pelo curso e orientações.

À Secretaria do IE, pelos esclarecimentos tranquilizadores e esforço dividido no decorrer do curso. Aos meus colegas de turma e do Projeto RURBANO, os quais não me permito mencionar para não cometer o erro de omitir algum deles, em respeito aos laços de amizade.

Aos membros da banca examinadora, pelos comentários, pelas críticas e pelas sugestões. Ao Banco do Brasil, à Instituição, pelo auxílio do Programa de Pós-Graduação, e aos colegas da Rural, da Varejo, da Controladoria, da Risco e da Gease, pelas informações e convivência enriquecedora. À Kelly, pelas revisões do texto.



## S U M Á R I O

	página
<b>Lista de Tabelas</b> .....	xi
<b>Lista de Quadros</b> .....	xii
<b>Lista de Figuras</b> .....	xiii
<b>Lista de Gráficos</b> .....	xiv
<b>Lista de Siglas</b> .....	xv
<b>Resumo</b> .....	xix
<b>Abstract</b> .....	xx
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	01
<b>1 O CONTEXTO DA GESTÃO DO CRÉDITO RURAL NO BRASIL NOS ANOS 90</b> .....	17
<b>Introdução</b> .....	17
<b>1.1 Globalização financeira, ajuste fiscal e regulamentação prudencial</b> .....	18
<b>1.2 Os impactos imediatos do fim da inflação no Banco do Brasil</b> .....	33
<b>1.3 Abertura externa e acirramento da concorrência bancária</b> .....	36
<b>1.4 Considerações finais</b> .....	39
<b>2 A REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL E O NOVO MODELO DE GESTÃO</b> .....	41
<b>Introdução</b> .....	41
<b>2.1 Reforma da arquitetura organizacional</b> .....	49
<b>2.2 Evolução dos recursos tecnológicos e do quadro de pessoal</b> .....	54
<b>2.3 Saneamento da carteira de empréstimos</b> .....	62
<b>2.4 Adequação de capital</b> .....	64
<b>2.5 Considerações finais</b> .....	68



<b>3 OS RECURSOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA DO CRÉDITO RURAL.....</b>	<b>69</b>
<b>Introdução.....</b>	<b>69</b>
<b>3.1 Modelos de análise do crédito rural.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1.1 Orçamentos.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1.2 Modelos de gestão por resultado.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1.3 Modelos de classificação de risco .....</b>	<b>76</b>
<b>3.1.4 Modelo índice de qualidade da carteira (IQC).....</b>	<b>80</b>
<b>3.1.5 Implicações dos modelos de análise de risco.....</b>	<b>80</b>
<b>3.2 Plano de safra: disponibilidades e entraves .....</b>	<b>83</b>
<b>3.2.1 Da categoria dos recursos.....</b>	<b>84</b>
<b>3.2.1.1 Recursos privados .....</b>	<b>85</b>
<b>3.2.1.2 Recursos públicos .....</b>	<b>89</b>
<b>3.2.1.2.a) dispêndios públicos diretos .....</b>	<b>89</b>
<b>3.2.1.2.b) dispêndios públicos indiretos .....</b>	<b>90</b>
<b>3.2.1.2.c) obrigatórios .....</b>	<b>92</b>
<b>3.2.2 Entraves ao plano de safra .....</b>	<b>94</b>
<b>3.2.2.1 Ajuste dos normativos bancários .....</b>	<b>94</b>
<b>3.2.2.2 O gasto público com as equalizações .....</b>	<b>94</b>
<b>3.2.2.3 O risco de crédito .....</b>	<b>96</b>
<b>3.2.2.4 “Soluções” de mercado para o financiamento rural .....</b>	<b>98</b>
<b>3.2.2.5 Possíveis implicações das soluções de mercado .....</b>	<b>99</b>
<b>3.3 Clientes produtores rurais.....</b>	<b>102</b>
<b>3.3.1 O perfil do produtor rural.....</b>	<b>106</b>



3.3.1.1 Sexo e faixa etária.....	106
3.3.1.2 Grau de instrução.....	107
3.3.1.3. Local de residência.....	109
3.3.1.4 “Ser moderno e bem sucedido é ...”.....	110
3.3.1.5 Percepção da imagem.....	111
3.3.1.6 Fontes de orientação.....	112
3.3.1.7 Fontes de financiamento do custeio e do investimento.....	114
3.3.1.8 Fontes de renda da família rural.....	116
3.3.1.9 Hábitos de mídia.....	118
3.3.1.10 Bens, na cidade e no campo.....	120
3.3.1.11 Relacionamentos.....	124
3.4 Considerações finais.....	125
<b>4 A PRÁTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA DO CRÉDITO RURAL .....</b>	<b>127</b>
Introdução .....	127
4.1 Os convênios de crédito rural .....	128
4.1.1 Anos 70 – Programa de aplicação simplificada do crédito rural .....	130
4.1.2 Anos 80 – Convênios especiais para regime de integração.....	139
4.1.3 Anos 90 – Convênios de integração rural .....	143
4.2 Sobre a Gestão das linhas lastreadas nos recursos dos Fundos Constitucionais	165
4.2.1 A distribuição dos recursos, por grupos de atividades .....	174
4.2.2 A distribuição dos recursos, por porte do beneficiário.....	180
4.2.3 Os encargos financeiros.....	183
4.3 Os indicadores de resultado .....	190



<b>4.3.1 Emprego e renda .....</b>	<b>190</b>
<b>4.3.2 Visão orçamentária .....</b>	<b>191</b>
<b>4.3.3 Contribuição financeira .....</b>	<b>192</b>
<b>4.3.4 Nível de Risco .....</b>	<b>193</b>
<b>4.4 Considerações finais.....</b>	<b>194</b>
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>195</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>199</b>



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela</b>	<b>Página</b>
2.1 Banco do Brasil – Capacidade de processamento (2001)	56
2.2 Brasil – Empregados do setor bancário (em dezembro)	57
2.3 Banco do Brasil – Volume de transações <i>on line</i>	58
2.4 Banco do Brasil – Tecnologia, em unidades (2001)	60
3.1 Principais bancos de varejo públicos e privados – Classificação das operações de crédito, por nível de risco e provisões (2001)	78
3.2 Banco do Brasil – Crédito rural, por níveis de risco (R\$ milhões)	79
3.3 Banco do Brasil – Plano de safra 2000/2001	86
3.4 Banco do Brasil – Fontes de recursos (em %)	87
3.5 Brasil – Perfil do produtor rural, sexo e idade (1992 e 1998/99)	107
3.6 Brasil – Grau de instrução do produtor rural (1992 e 1998/99)	108
3.7 Brasil – Local de residência do produtor rural (1992 e 1998/99)	110
3.8 Brasil – Características do produtor rural moderno, empresarial e bem-sucedido (1998/99)	110
3.9 Brasil – Fontes de orientação técnica dos produtores rurais (% , 1992 e 1998/99)	112
3.10 Brasil – Fontes de recursos para financiamento (1992 e 1998/99)	114
3.11 Banco do Brasil – Financiamentos de investimentos rurais (R\$ mil, da Safra 1995/96 à Safra 2001/2002)	116
3.12 Brasil – Fontes de renda do produtor rural (1992 e 1998/99)	117
3.13 Brasil – Hábitos de mídia do produtor rural (1992 e 1998/99)	119
3.14 Brasil – Acesso a bens de consumo, hábitos de consumo, exposição à mídia	120
4.1 Brasil – FCO – contratos, por grupo de atividade, por ano, em % (1990 – 06/2001)	175
4.2 Brasil – FCO – recursos do FCO, por setor, por ano, em % (1990 – 06/2001)	175
4.3 Brasil – FCO – valores contratados – em % ( 1990 – 2001)	177
4.4 Brasil – FCO – empregados gerados (2001)	191
4.5 Brasil – FCO – 2001 – saldos médios mensais – (em R\$) – jan.-dez. 2001)	192



## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro</b>		<b>Página</b>
1.1	Principais empresas de classificação de risco e conceitos	20
1.2	Nível de risco e despesa de provisão (%)	32
1.3	Brasil – fusões e aquisições bancárias (mar./1997 a nov./2000)	38
2.1	Missões do Banco do Brasil (1989-2002)	47
3.1	Margem de contribuição financeira (esboço de planilha)	76
3.2	Produtos e serviços da Área Rural do Banco do Brasil	85

|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|

مجلس  
العلماء  
الاسلاميين  
بمصر

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura</b>		<b>Página</b>
2.1	Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (1990)	42
2.2	Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (1994)	45
2.3	Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (1998)	52
2.4	Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (2001)	53



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico		Página
I.1	Crédito rural e produção agrícola (1995/2001)	11
1.1	Brasil – SFN – taxa de inadimplência (%) – 1992/1996	23
1.2	Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB, 1994/jun-2002)	25
1.3	Brasil – SFN – Receitas inflacionárias/PIB (%)	34
1.4	Brasil – Participação do SFN no PIB (1986 – 2001, %)	35
1.5	Brasil – SFN – Rendas de prestação de serviços nos bancos (R\$ bilhões)	36
2.1	Banco do Brasil – máquinas de auto-atendimento (em 1000)	59
2.2	Banco do Brasil – quadro de pessoal (1994-2001, em mil)	61
2.3	Banco do Brasil – índice da Basiléia (jun./1994 a jun./2002)	66
3.1	Brasil – Percepção de imagem dos produtores rurais (média das notas atribuídas a cada item, de 0 a 5, 1998/1999)	112
4.1	FCO – Montante das contratações anuais (R\$ mil) – 1990 a junho de 2001	171
4.2	FCO – Variação dos recursos contratados (1990 – 06/2001)	172
4.3	FCO – Distribuição de recursos, por setor,	176
4.4	FCO RURAL – Distribuição dos recursos (%)	181
4.5	FCO – Distribuição % dos contratos	183
4.6	FCO – Taxas de juros reais, % ao ano (1995 – 2001)	184
4.7	FCO – Relação entre os encargos financeiros (%), 1995 – 2001)	187



## LISTA DE SIGLAS

### Sigla

ABAMEC	Associação Brasileira dos Analistas do Mercado de Capitais
ABMR	Associação Brasileira de Marketing Rural
ACC	Adiantamento de Contrato de Câmbio
ACE	Adiantamento de Contrato de Exportação
AGF	Aquisições do Governo Federal
ANC	Análise de Crédito do Cliente
APR	Ativo Ponderado pelo Risco
AUDIT	Auditoria Interna
BACEN	Banco Central do Brasil
BASA	Banco da Amazônia S.A.
BB	Banco do Brasil S.A.
BB-DTVM	Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Banco do Brasil
BCN	Banco de Crédito Nacional
BIS	<i>Bank of International Settlements</i>
BNB	Banco do Nordeste do Brasil S.A.
BNCC	Banco Nacional de Crédito Cooperativo
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BTN	Bônus do Tesouro Nacional
CACEX	Carteira de Comércio Exterior
CAI	Complexo Agroindustrial
CDB	Certificado de Depósito Bancário
CDC	Crédito Direto ao Consumidor
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CMG	Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional de Agricultura e da Pecuária do Brasil
CNPC	Conselho Nacional da Política Cafeeira
CODEFAT	Conselho de Desenvolvimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador
COGER	Contadoria Geral
COJUR	Consultoria Jurídica
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONVIR	Convênio de Integração Rural
COTEC	Consultoria Técnica da Presidência
CPDA	Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPR	Cédula de Produto Rural
CREAI	Carteira de Crédito Agrícola e Industrial



DEAPE	Departamento de Comercialização de Produtos Agropecuários
DEASP	Departamento de Assistência e Disciplina
DEFUP	Departamento de Fundos e Programas
DEMAS	Departamento de Administração de Material, Equipamentos e Contratação de Serviços
DENOC	Departamento de Normas de Crédito
DEPIM	Departamento de Administração do Patrimônio Imobiliário
DEPRE	Departamento de Segurança e Prevenção
DESED	Departamento de Formação do Pessoal
DESI	Departamento de Organização, Sistemas e Métodos
DETEC	Departamento Técnico da Área de Crédito Geral
DETER	Departamento Técnico da Área Rural
DIBAN	Diretoria de Crédito Geral, Captação e Serviços Bancários
DIFIN	Diretoria de Finanças
DIREC	Diretoria de Recursos Humanos
DIRIN	Diretoria da Área Internacional
DIRUR	Diretoria de Crédito Rural
DITEC	Diretoria de Recursos Tecnológicos e Materiais
DLSP	Dívida Líquida do Setor Público
EAESP	Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas
EMGEA	Empresa Gestora de Ativos
FAE	Fundo Extramercado
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO	Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FEBRABAN	Federação Brasileira dos Bancos
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNA	Fórum Nacional de Agricultura
FNE	Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNO	Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNAGRI	Fundo Geral para a Agricultura e Indústria
FUNCAFÉ	Fundo de Desenvolvimento da Economia Cafeeira
FUNC	Departamento de Controle do Pessoal
FUNDAP	Fundação do Desenvolvimento Administrativo
GABIN	Gabinete do Diretor
GAREF	Gabinete do Conselheiro que Confere Representatividade ao Corpo Funcional no Conselho de Administração
GCOOP	Gerência de Negócios do Sistema Cooperativista
GEBAN	Gerência de Produtos Financeiros e Produtos Bancários
GECAM	Gerência de Câmbio
GECAR	Gerência de Cartões de Crédito
GECEX	Gerência de Comércio Exterior
GENEB	Gerência de Negócios por Conta do BNDES
GEPOR	Gerência de Administração do Portfólio Internacional

1000

GEREX	Gerência de Operações Externas
GEROF	Gerência de Operações Financeiras
GESEG	Gerência de Segurança e de Administração de Bens
IEDI	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IQC	Índice de Qualidade da Carteira
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MBPS	Milhões de <i>bytes</i> por Segundo
MCF	Margem de Contribuição Financeira
MCR	Manual de Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MIPS	Milhões de Instruções por Segundo
MP	Medida Provisória
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
OOO	Operações Oficiais de Crédito
PAI	Programa de Ação Imediata
PCLD	Despesa de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa
PDV	Programa de Desligamento Voluntário
PGPM	Política de Garantia dos Preços Mínimos
PIB	Produto Interno Bruto
PRESI	Gabinete do Presidente
PROER	Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual
PROFIF	Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
RDB	Recibo de Depósito Bancário
RECOR	Sistema de Registro Comum de Operações
RTA	Risco Técnico Agrícola
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas e Micro Empresas
SECOM	Secretaria Executiva de Comunicação
SFN	Sistema Financeiro Nacional
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TECHS	Departamento de Tecnologia e Sistemas
TN	Tesouro Nacional
UEN	Unidade Estratégica de Negócios
UFRR	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
VICON	Vice-Presidência de Controle e Relações com Investidores
VICRE	Vice-Presidência de Crédito e Gestão de Pessoas
VIFIN	Vice-Presidência de Finanças e Mercado de Capitais
VIPAG	Vice-Presidência de Agronegócios e Governo
VIPIN	Vice-Presidência de Negócios Internacionais e Atacado
VITEC	Vice-Presidência de Tecnologia e Infra-Estrutura



VIVAR

Vice-Presidência de Varejo



## RESUMO

Esta tese analisa a gestão recente do crédito rural no Brasil e identifica os caminhos que levam esse instrumento de política agrícola a se transformar em mais um produto bancário, num processo que se acelera a partir de meados dos anos 90. O capítulo inicial mostra o contexto que estimula esse processo de transfiguração. A predominância do discurso neoliberal, o avanço da liberalização financeira, a concorrência entre os bancos e a necessidade da adequação do sistema bancário às Regras de Basileia estão entre os principais fatores da mudança na gestão do crédito rural. O Banco do Brasil, principal agente financeiro da agricultura, tem suas finanças equilibradas pela União, reforma sua estrutura organizacional e ajusta-se para competir no cenário de abertura e economia estabilizada. A gestão dos bancos públicos, de maneira geral, é orientada para privilegiar a rentabilidade, reduzir o risco de crédito e buscar o lucro, diretrizes que são inclusas nas missões das empresas estatais do setor financeiro. Sob essa orientação, os recursos dos bancos públicos passam a ser vistos como fontes de incremento de resultados financeiros. O público-alvo das políticas públicas transforma-se em clientes bancários, potenciais consumidores de produtos e serviços. Os programas de fomento passam a ser vistos como oportunidades de negócios governamentais, avaliadas por modelos de resultado que embutem previamente margens de ganho mínimas. A estrutura de financiamento do setor público, orientada pelo Estado, converte-se em instrumento de multiplicação da riqueza financeira, resgata vícios da concentração de renda e de exclusão social, no afã de preservar seus órgãos dentro dos padrões de segurança bancária que igualam bancos públicos e privados. Por fim, a tese coloca em questão a eficácia das propostas de reforma do aparelho financeiro do setor público, com vistas ao apoio do desenvolvimento econômico, na ausência de medidas que possam reverter, no âmbito do Estado, as tendências de agravamento das distorções identificadas a partir do financiamento da agricultura brasileira.



## ABSTRACT

This thesis analyses the recent management of the rural credit in Brazil and identifies the ways that made such instrument of agricultural policy become one more banking product, in an accelerating process as from the early nineties. The first chapter shows the context that stimulates this transformation process. The predominance of the neo liberal speech, the expansion of the financial liberalization, competition among banks and the necessity to adequate the banking system to the "Basel rules" are some of the main causes for the changes in the management of the rural credit. Bank of Brazil, the main financial agent in agriculture, has its finances balanced by the State Union, restructures its organization frame and adapts itself to compete in the scenery of a stabilized and open economy. The management of public banks, in general, is oriented to foster profitability, reduce credit risk and to achieve profit, guidelines which are included in the missions of the state companies of the financial sector. Based on this orientation, resources from public banks are seen as sources for the increase of financial results. The target customer of the public policies is becoming the banking client, potential consumer of products and services. The fostering programs are being considered as governmental business opportunities and evaluated through result models which previously comprise minimum profit margins. The public sector's financial frame, oriented by the State, becomes and instrument for the multiplying of the financial richness, rescues faults from the income concentration and social exclusion, eager to safeguard its bodies within the banking safeguards standards which match those of public and private banks. Finally, the thesis brings the issue of the efficacy of the proposals for the reformation of the financial public sector apparatus, aiming to support economic development, in the absence of measures that may reverse, in the State's ambit, the trends to aggravate the identified distortion originated by the study of the financing of the brazilian agriculture.



## INTRODUÇÃO

Esta tese trata do financiamento agropecuário a partir da gestão da carteira rural do Banco do Brasil no período pós 1995. A insuficiência de poupança do produtor rural – especialmente no caso dos micro e pequenos produtores familiares –, as particularidades e os riscos que envolvem a atividade agropecuária, a necessidade de recursos para absorver tecnologias e incrementar a produção e a renda explicam a importância do crédito para a agricultura brasileira<sup>1</sup>. Contudo, a partir de meados dos anos 90, em meio à crise financeira na Ásia e ao agravamento da concorrência bancária com a entrada das instituições estrangeiras no País, o aprimoramento do arcabouço de instrumentos de apoio à gestão de crédito agrava a dificuldade de acesso ao financiamento rural, atingindo os produtores que mais precisam dele. Cumpre entender a dimensão atual dessa restrição e buscar alternativas para revertê-la, a favor do incremento da produção de alimentos e da inclusão social.

Ressalte-se que o crédito rural configura-se como um instrumento de política, divulgado no âmbito dos Planos de Safra, de autoria do Poder Executivo, mas que reflete acordos entre os grupos de interesse que gravitam no *locus* da gestão da política agrícola, como os representantes dos produtores rurais, das agroindústrias, das indústrias de insumos, máquinas e equipamentos agrícolas, dos integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)<sup>2</sup>, principalmente dos bancos, e das demais lideranças do setor rural<sup>3</sup>.

O Banco Central do Brasil (BACEN)<sup>4</sup>, órgão de controle do SNCR, classifica como crédito rural todos os recursos aplicados pelos bancos na atividade agropecuária, quaisquer que sejam as fontes, desde que as operações estejam sujeitas às normas MCR<sup>5</sup>. Isso quer dizer que os financiamentos devem respeitar os parâmetros determinados pela Autoridade Monetária quanto

---

<sup>1</sup> Para a Safra 2001/2002, foram previstos cerca de R\$ 14,7 bilhões em crédito rural, além dos recursos específicos para a agricultura familiar que, no Banco do Brasil, estão estimados em R\$ 2,0 bilhões (Plano de Safra 2001/2002, Banco do Brasil, Brasília, DF, 10/7/2001). Apenas o Banco do Brasil deverá alocar, na Safra 2002/2003, R\$ 15,5 bilhões, 45% a mais do que os R\$ 10,6 bilhões previstos para a Safra 2001/2002. (BALDI, Neila. 2002. Verba para agricultura será 45% maior. *Gazeta Mercantil*, 1º de agosto, b-18).

<sup>2</sup> O SNCR, criado pela Lei nº 4.829, de 5/11/1965, tem nos bancos públicos e privados os principais agentes do crédito rural.

<sup>3</sup> O poder e as limitações de poder dos atores que atuam na gestão da política agrícola estão analisados em LAMOUNIER, Bolivar (org.). *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. IPEA/Projeto PNUD/BRA/91/014. Brasília, *Estudos de Política Agrícola* nº 9, jan. 1994.

<sup>4</sup> O Banco Central do Brasil, que foi criado pela Lei nº 4.595, de 31/12/1964, faz cumprir as deliberações do Conselho Monetário Nacional (CMN) sobre o crédito rural.

aos beneficiários, às modalidades, às finalidades, aos tetos, aos limites, aos encargos financeiros e aos prazos.

Ao BACEN cabe fiscalizar a obediência dos parâmetros fixados para o crédito rural e aplicar punições aos bancos que descumprem as normas do MCR. Nessa fase de atuação do BACEN, as condições gerais do crédito rural já foram decididas pelo Congresso Nacional ou pelo Executivo, no caso de Medidas Provisórias, e aprovadas pelo Conselho Monetário Nacional. Obviamente, não se pode ignorar que o BACEN, bem como os demais órgãos subordinados ao Executivo, tenha participação prévia nas discussões que antecipam as decisões ligadas ao crédito rural. Também não se pode dizer que o BACEN limite sua atuação à fiscalização das normas, já que cabe à Instituição “elaborar planos globais de aplicação do crédito rural e conhecer sua execução, tendo em vista a avaliação dos resultados para introdução de correções cabíveis”<sup>6</sup>. Para tanto, o detalhamento do crédito rural dos bancos é informado ao Sistema de Registro Comum de Operações (RECOR), o que permite ao BACEN ter uma visão, inclusive microrregional, da política de crédito.

O enquadramento nas normas do BACEN é pré-requisito para que os créditos sejam considerados, para efeito das exigibilidades<sup>7</sup>, objetos de prorrogações e renegociações determinadas por lei, e tenham o amparo de subvenções públicas. Por outro lado, não raramente, os bancos, sob a alegação de que o crédito rural é burocrático, moroso e complexo, pressionam o BACEN para a sua desregulamentação e simplificação<sup>8</sup>.

Não resta dúvida de que a utilização dos recursos tecnológicos agiliza e contribui para a redução do custo operacional do crédito rural. Com o avanço da certificação digital e outros aperfeiçoamentos técnicos e legais para garantir tanto a segurança bancária quanto os direitos do consumidor, a simplificação do processo de crédito tem muito espaço para avançar. Pode-se vislumbrar o uso da internet para o encaminhamento das propostas de financiamento, projetos e

---

<sup>5</sup> Manual de Crédito Rural do Banco Central, que reúne as normas gerais do crédito rural.

<sup>6</sup> Vide MCR 1-2-c.

<sup>7</sup> Recursos que os bancos devem, obrigatoriamente, aplicar em crédito rural, conforme o MCR 6-2-1.

<sup>8</sup> O Fórum Nacional da Agricultura (FNA), criado em setembro de 1996 “a partir da idéia informal formulada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso no agradável convívio de um churrasco de fazenda” (Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1998), relacionou alguns dos problemas do crédito rural: excessiva burocracia; direcionamento de recursos como entrave à aplicação das exigibilidades; fixação das taxas de juros e limitação da equalização de taxas de juros apenas aos Bancos Oficiais Federais. Para tais, o FNA propôs uma série de alterações na Lei nº 4.829, como a supressão do artigo 25, que trata das garantias do crédito rural e o fim da classificação dos produtores (FNA-GT Crédito, 1997).

orçamentos aos bancos, por meio da assinatura eletrônica. As redes privadas bancárias de transmissão de dados podem agilizar os procedimentos de análise de crédito, a começar pela troca eletrônica de informações cadastrais. Todas as etapas do crédito, desde a solicitação até a liquidação do empréstimo poderão estar informatizadas num futuro próximo. O produtor rural poderá recorrer à cooperativa, à entidade de representação de classe, às revendas e a seus representantes ou a qualquer pessoa que disponha de equipamentos para formalizar e encaminhar sua proposta à rede bancária, o que poderá ser feito em domicílio. Parte desse avanço já pode ser observado nos *stands* que os bancos instalam nas feiras agropecuárias realizadas no País.

É evidente que os bancos se utilizam de todos os recursos tecnológicos disponíveis para simplificar o crédito rural, visando reduzir custos e aumentar a rentabilidade. Mas os seus objetivos não avançam muito além desses. Não se pode afirmar, por exemplo, que os bancos buscam simplificar o crédito rural para reduzir custo, *spread*, taxas de juros e ampliar o universo dos beneficiários.

Nesse sentido, cumpre ressaltar a diferença entre simplificação e desregulamentação do crédito rural. Simplificar é, por exemplo, utilizar os recursos tecnológicos para reduzir o tempo necessário para a contratação do crédito rural, aumentar a produtividade do trabalho, reduzir custos, agilizar processos, o que termina elevando a receita financeira do crédito rural e o lucro dos bancos. Assim, até onde as normas permitem, os bancos podem (e devem) simplificar o crédito rural, o que se confunde com a automatização de processos<sup>9</sup>.

De outro lado, desregulamentar significa eliminar regras. Essas podem ser separadas em (a) normas gerais do crédito rural e (b) normas internas das instituições financeiras. Quanto às segundas, cabe aos bancos decidir sobre modificações dentro da sua competência, exigir ou não garantias adicionais, por exemplo. Entretanto, tais mudanças não podem ferir os pressupostos das primeiras que se destinam a garantir que os recursos e subsídios públicos sejam aplicados na agricultura. Ou, ainda, inibir o desvio de recursos, a concentração de benefícios, fazendo com que o crédito seja disponibilizado a um público que, pelas regras do mercado, teria dificuldades para obter os recursos necessários ao financiamento da produção.

---

<sup>9</sup> Em 29 de agosto de 2002, o Banco do Brasil lançou, na Expointer, em Esteio (RS), o PRONAF automatizado para as modalidades de custeio especial e tradicional.

Não se discute que os bancos podem (e devem) tornar mais rentáveis as linhas do crédito rural até onde a legislação permite. Mas não se pode desconhecer que tão logo constatada a rentabilidade das linhas de crédito rural lastreadas nos recursos livres e nos compulsórios, a demanda pelo afrouxamento das regras nas linhas relacionadas com os programas de fomento do governo tende a aumentar. O importante a destacar é que vai se configurando uma situação em que, sob o mote da simplificação, predomina a desregulamentação comandada pelos interesses dos bancos (ou agroindústrias). O risco que daí decorre é a descaracterização do crédito (público) rural, ainda o mais importante dos mecanismos e instrumentos existentes para financiar a agricultura brasileira<sup>10</sup>.

O término da classificação do porte do produtor é mais um exemplo de desregulamentação do que de simplificação do crédito rural. A medida foi proposta pelo Grupo de Trabalho incumbido de resolver, entre outros, o problema da classificação inadequada dos produtores (GT-Crédito-FNA). O MCR classificava o beneficiário do crédito rural conforme a renda agropecuária anual. A parametrização era importante, balizava o acesso e as condições gerais do crédito rural, como os limites de financiamento, as taxas de juros, as garantias, os prazos, as formas de utilização e amortização das dívidas e outras.

Vários fatores podem ter levado ao fim da classificação do porte do produtor rural, como a tentativa de se ampliar o alcance do crédito rural, vinculado aos recursos controlados, através da fixação de limites de financiamento por produtor, por safra. O Plano de Safra 2000/2001 determinou que o financiamento de custeio das lavouras de milho, por exemplo, ficasse sujeito ao limite de R\$ 300 mil, por produtor, por safra<sup>11</sup>. O GT-Crédito identificara o problema da falta de recursos a taxas de juros compatíveis com a renda da atividade. Disso depreende-se que, ainda que os bancos possuíssem recursos, eles resistiam em conceder créditos aos pequenos produtores, assim classificados com base na renda bruta anual. Depreende-se também que o fim da classificação por porte e a instituição dos limites por faixa deveriam aumentar a oferta do crédito

---

<sup>10</sup> DIAS, Guilherme; ABRAMOVAY, Ricardo; SAES, Silvia; NUNES, Rubens & NASSAR, André. *Cenários para a agricultura brasileira – reforma do sistema financeiro*. Apresentação no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Brasília, DF, 31/3/2000. Estimaram, para a Safra 1999/2000, a necessidade de recursos para a agricultura em R\$ 42,4 bilhões, dos quais R\$ 10,3 bilhões (24,2%) viriam do crédito bancário, R\$ 5,9 bilhões (14%) de outras fontes e os R\$ 26,1 bilhões restantes seriam recursos próprios.

<sup>11</sup> Resolução nº 2.746, de 28/6/2000, do Banco Central do Brasil.

rural dos bancos privados para a agricultura como um todo<sup>12</sup>. Outro argumento a favor do fim da regra de classificação foi o fato de o Governo Federal ter instituído programas com características específicas para os agricultores familiares (PRONAF<sup>13</sup> e PROGER RURAL<sup>14</sup>), para o desenvolvimento regional (FCO, FNO e FNE) e para o investimento agropecuário (Programas do BNDES)<sup>15</sup>. Além desses fatores, as transformações em curso no meio rural, como o incremento da participação da renda não-agrícola na renda total do produtor pode ter sugerido ajustes na metodologia de classificação referida<sup>16</sup>.

Em se considerando que o SNCR está em vigor desde meados da década de 60, não se pode afastar a necessidade de ajustes nas suas regras, entretanto, acabar com a classificação dos produtores para o acesso à fatia de crédito rural que conta com encargos financeiros controlados parece decisão precipitada. Se há carência de recursos públicos para ancorar políticas públicas, as regras fazem-se necessárias para garantir a alocação eficiente dos mesmos, tendo em vista a melhoria das condições de vida do produtor rural. Nesse sentido, ainda é expressiva a parte controlada do crédito rural que, modificada para aplicação com base em tetos de financiamento e não mais na classificação do porte dos beneficiários, virá a desfigurar-se como instrumento de fomento agrícola.

Logo, é mister que o crédito rural seja regulamentado, como todo programa que envolve recursos do orçamento da União. A expressiva participação dos bancos estatais que, diferentemente dos bancos privados, têm nele uma das suas funções também é inerente ao crédito rural. Em relação à participação dos bancos públicos no SNCR, note-se que – apesar das reduções

---

<sup>12</sup> Segundo dados do Anuário Estatístico do Crédito Rural (2001), 46,2% dos recursos obrigatórios aplicados pelo SNCR destinaram-se a financiamentos superiores a R\$ 300 mil e 30% naqueles de até R\$ 40 mil. Há notícias de que os demais bancos aplicarão R\$ 10 bilhões em crédito rural, na safra 2002/2003, ante os R\$ 13 bilhões previstos pelo Banco do Brasil para o mesmo período (v. LOPES, Fernando. Cresce desembolso de bancos privados para crédito rural. *Valor*, 17/10/2002, b-10)

<sup>13</sup> Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995, lastreado nos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), das exigibilidades sobre os depósitos à vista (MCR 6-2), do Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO), do Fundo Constitucional do Norte (FNO), do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), do BNDES e do Tesouro Nacional.

<sup>14</sup> Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER – Rural), instituído em 1995, lastreado nas fontes semelhantes às do PRONAF, para melhorar a qualidade de vida, gerar emprego e renda na área rural.

<sup>15</sup> Para fins estatísticos, o Banco do Brasil classifica como miniprodutor aquele que tem uma renda agropecuária bruta anual de até R\$ 7,5 mil; como pequeno, aquele cuja renda vai de R\$ 7,5 mil a R\$ 22 mil e como demais, aqueles com renda superior a R\$ 22 mil.

<sup>16</sup> Conforme o inciso II da Resolução nº 2.746, os créditos de custeio de até R\$ 40 mil não mais exigem que 80% da renda do produtor sejam provenientes da atividade agropecuária, o que ajuda a explicar a concentração de recursos nessa faixa.

sucessivas da sua carteira rural, desde a criação da EMGEA<sup>17</sup> e dos avanços dos bancos privados nesse segmento motivado pela privatização dos bancos estaduais, por medidas pontuais de política monetária, a exemplo da elevação dos depósitos compulsórios ou por repasses de recursos do BNDES<sup>18</sup> e de outros fundos públicos, como, recentemente, do FUNCAFÉ<sup>19</sup> –, o Banco do Brasil ainda é o maior agente de crédito rural do País, confundindo-se como o banco do Governo para a agricultura<sup>20</sup>.

O crédito rural, então, como instrumento de política agrícola, resume-se no arcabouço normativo que o rege e na atuação dos bancos públicos. De outro lado, o Banco do Brasil e o financiamento agrícola podem ser considerados um todo. O próprio Banco do Brasil (2002) remonta sua presença no financiamento rural aos idos de 1888:

(...) para a agricultura, destinou as primeiras linhas de crédito em 1888, utilizadas no recrutamento de imigrantes europeus para assentamento em lavouras de café, então sob o impacto da libertação da mão-de-obra escrava.

Para Peláez & Suzigan (1981, p. 116), a relação entre o Banco do Brasil e o financiamento da agricultura é ainda mais antiga, datando de 1866<sup>21</sup>. Em 1905, quando ao Banco da República do Brasil sucedeu o Banco do Brasil de hoje, já grafavam os seus estatutos o compromisso de funcionar como instrumento de apoio à atividade agrícola<sup>22</sup>.

É verdade que, diante da incipiência do sistema bancário brasileiro, do reduzido número de agências e da baixa capacidade de alavancagem de recursos, as operações de financiamento rural não eram tão expressivas. Tanto que em 1906, no programa de sustentação do preço do café

---

<sup>17</sup> A Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), empresa pública federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, foi criada pela MP nº 2.155, de 22/6/2001, para adquirir bens e direitos da União e demais entidades da Administração Pública Federal, podendo assumir obrigações destas (MP nº 2.156-1, art. 7, § 1º).

<sup>18</sup> Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, criado em 1952.

<sup>19</sup> O Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ) foi criado em 21 de novembro de 1986, pelo Decreto-Lei nº 2.295, que reinstituiu a contribuição sobre a saca de café exportada (cobrada pela primeira vez em maio de 1961), a favor de um fundo no Banco do Brasil, gerido pelo Ministério da Indústria e do Comércio e pelo Conselho Nacional de Política Cafeeira (CNPC) para financiar, modernizar e aumentar a produtividade da cafeicultura.

<sup>20</sup> Conforme dados do BACEN, em abril de 2001, o Banco do Brasil detinha 53,2% do saldo das aplicações do SFN em crédito rural, o BRADESCO detinha 9,3%. Em setembro de 2001, a participação do Banco do Brasil passou a 43,3% e a do BRADESCO, a 10,9%. Para a safra 2002/2003, estima-se que os desembolsos dos bancos privados atinjam R\$ 10 bilhões e o do Banco do Brasil, R\$ 13 bilhões (*Valor, Agronegócios*, 17/10/2002, B10).

<sup>21</sup> PELÁEZ, Carlos M. & SUZIGAN, Wilson. *História Monetária do Brasil*. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2. ed., 1981.

<sup>22</sup> Banco do Brasil Annual Report 1998 e Kleber, Klaus. Da colônia ensolarada ao século XX, in Dossiê Banco do Brasil. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 13 nov. 1998.

descrito por Delfim Netto (1979)<sup>23</sup>, a participação do Banco do Brasil nem aparece. Pinto (1981)<sup>24</sup>, retratando a história do crédito rural, afirma que, de 1500 a 1937, o crédito rural praticamente inexistia, a atividade agrícola era financiada de forma tímida por comerciantes locais, importadores e exportadores, alguns bancos públicos e privados.

Mas, em 1937, o crédito rural é estruturado pelo Banco do Brasil, que cria a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) com os recursos do Tesouro Nacional<sup>25</sup>. Por lei, a União é autorizada a subscrever ações do Banco do Brasil, que, por sua vez, foi autorizado a financiar a agricultura, a pecuária e a indústria de transformação sob condições regulamentadas. Portanto, na origem do crédito rural estava a direção do Estado, alocando recursos e determinando os prazos, as taxas e as atividades a serem priorizadas<sup>26</sup>. Foi nesse contexto que o número de contratos de crédito rural passou de 1.021, em 1938, para 93.859, em 1958, conforme relata Pinto (1981).

Entre 1937 e 1965, o Banco do Brasil responde pela quase totalidade dos créditos à agricultura, por meio da sua Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI). Mesmo a partir de 1965, quando as demais instituições financeiras passam a compor o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), o banco continua liderando o aporte de recursos para a agricultura, com uma participação acima de 60%.<sup>27</sup>

Em 1965, o crédito rural ganha novo impulso, como instrumento da “política de desenvolvimento da produção rural do País” para estimular os investimentos rurais, favorecer o custeio oportuno, fortalecer os pequenos e médios produtores e incentivar métodos racionais de produção<sup>28</sup>. O Conselho Monetário Nacional passa a disciplinar as normas definidoras das origens, da aplicação, da distribuição e dos programas amparados pelo crédito rural. Para tanto, é criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), tal como hoje conhecemos, tendo o Banco Central como órgão de controle e os bancos públicos e privados como principais agentes executores, dos quais o Banco do Brasil assume o papel de banco de fomento agrícola.

---

<sup>23</sup> DELFIM NETTO, Antonio. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 1979.

<sup>24</sup> PINTO, Luis C. G. *Notas sobre a política de crédito rural*. Campinas, SP: UNICAMP, 1981. Versão preliminar para discussão, mimeografada.

<sup>25</sup> O Tesouro Nacional foi autorizado a subscrever novas ações do Banco do Brasil (“até cem mil contos de réis”) para “assistência financeira à agricultura e criação e às indústrias de transformação ou outras” (Lei nº 454, de 9/7/1937).

<sup>26</sup> Lei nº 454, de 9/7/1937. Com prazo variando de 1 ano (custeio) a 5 anos (investimento), os empréstimos tinham juros máximos de 8% ao ano.

<sup>27</sup> Vide: PINTO, Luis Carlos G. (1981).

<sup>28</sup> Lei nº 4.829, de 5/11/1965.

Sem dúvida, ter assegurado, por lei, acesso aos recursos necessários à execução da política de crédito rural – num primeiro momento por meio do Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>29</sup>, depois, por meio da conta-movimento no BACEN – faz do Banco do Brasil o principal agente financeiro da política de crédito rural e, portanto, do incremento dos negócios com insumos modernos na agricultura, balizados no crédito farto e barato. O crédito impulsiona a produção agrícola, a produtividade, a área plantada, o processo de integração de capitais na agricultura e a formação dos Complexos Agroindustriais.

A institucionalização do SNCR viabiliza a modernização da agricultura que não fica mais restrita à decisão de financiamentos dos investimentos agropecuários pelo setor privado, mas passa a contar com os aportes do setor público, conclui Sayad (1984)<sup>30</sup>.

Para Delgado (1985)<sup>31</sup>, o SNCR é o "mecanismo de articulação pelo Estado dos interesses agroindustriais". Por meio do crédito subsidiado e dos incentivos fiscais, são estimuladas a integração de capitais no campo e a constituição dos Complexos Agroindustriais (CAIs). Leite (1999)<sup>32</sup> também traz à discussão o papel do crédito público na consolidação do setor agroindustrial, via Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI).

Mas a política de crédito rural subsidiado também revela o caráter excludente da "modernização conservadora"<sup>33</sup>, o uso ineficaz, os desvios e a distribuição desigual dos recursos que se concentram nos grandes produtores, em algumas culturas e regiões. Beneficiam-se produtores que têm acesso ao crédito barato, empresas de assistência técnica, cartórios de registro de imóveis, armazéns, transportadoras e demais empresas de serviços. Lucram as instituições financeiras, com o *float* dos créditos nas contas-correntes dos seus clientes produtores rurais, das indústrias e comerciantes que estão à montante e à jusante da produção agrícola.

O lucro desses beneficiários teria sido maior se as normas do Manual de Crédito Rural (MCR) não proibissem que os recursos do crédito subsidiado fossem desviados para aplicações

---

<sup>29</sup> Lei nº 4.595/64, artigo 19.

<sup>30</sup> SAYAD, João. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e propostas de reforma*. São Paulo, SP: FIPE/Pioneira, 1984.

<sup>31</sup> DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo, SP: Ícone, 1985.

<sup>32</sup> LEITE, Sérgio Pereira. Políticas públicas, padrão de financiamento e agricultura no Brasil (1980-1996). *Debates cpda*, nº 8, Rio de Janeiro, RJ: UFRJ/CPDA, maio 1999.

<sup>33</sup> A atuação do Banco do Brasil pode ser observada, entre outros autores, em DELGADO (1985); MULLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo, SP: HUCITEC, 1989 e DELGADO,

financeiras. Infelizmente, não se dispõe de dados que comprovem a existência e a dimensão de ilegalidades desse tipo, mas a restrição estabelecida pelas normas já é um indicativo de que operações financeiras tendiam a ser estruturadas para aumentar o patrimônio particular com o desvio do dinheiro público. Era habitual os clientes sacarem os recursos creditados pelo Banco do Brasil para depositarem em outros bancos<sup>34</sup>. Obviamente, as condições dessas transferências só poderiam ser conhecidas com a quebra do sigilo bancário dos contratantes, contudo, não é demais afirmar que, em tempos de alta inflação, os beneficiários do crédito rural buscassem ganhos adicionais na “ciranda financeira”.<sup>35</sup>

Segundo Lamounier (1994)<sup>36</sup>, no modelo de financiamento que combina intervenção estatal, crédito farto e subsídio, o Banco do Brasil ocupa o centro do poder decisório, posição reforçada pelas relações interburocráticas e políticas dos seus dirigentes.

Mas com o avanço do processo inflacionário dos anos 80 e a inclusão do crédito rural subsidiado entre suas causas, em 1986, na busca do equilíbrio das contas públicas, o Governo extingue o mecanismo da conta-movimento. Tem início uma nova fase da história do crédito rural, que se caracteriza pela queda dos recursos aplicados, eliminação dos subsídios e busca de novos instrumentos e mecanismos de financiamento do setor.

Para Lamounier (1994), a crise fiscal e as tentativas de estabilização da economia ao longo dos anos 80 terminam minando o poder do Banco do Brasil: a política agrícola ganha um perfil mais regulacionista, em substituição ao distributivismo, vigente à época da abundância de recursos baratos. De acordo com o autor, a Constituição de 1988 transfere o *locus* de decisão, das agências de governo para o Congresso Nacional e traz à cena novos atores, como as associações de produtores e das agroindústrias.

No início dos anos 90, o montante de recursos do crédito rural recua às cifras de 20 anos<sup>37</sup>. Mas a queda na oferta dos recursos oficiais não evita que a agricultura registre recordes

---

Guilherme; GASQUES, José Garcia & VILLA VERDE, Carlos Monteiro (orgs.). *Agricultura e Políticas Públicas*. Série IPEA nº 127. Brasília, DF: IPEA, 1990.

<sup>34</sup> Pode-se considerar que os saques eram estimulados pela política, já que eram interpretados positivamente, indicando o uso rápido do dinheiro na produção agrícola. Afinal, deixar o crédito parado na conta poderia indicar descaso, desleixo, enfim, não era um bom sinal.

<sup>35</sup> Para garantir a aplicação do crédito, o Decreto nº 58.380, de 10/5/1966, determinava que "as operações de crédito rural subordinam-se (...) à fiscalização pelo financiador (...) obrigatória pelo menos uma vez no curso da operação". Quanto ao sigilo bancário, segundo o artigo 38 da Lei nº 4.595/1964, "as instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados".

sucessivos de safra, mantendo a tendência de crescimento da produção (figura I-1), logo atribuída aos ganhos de produtividade do setor, à maior eficiência do produtor, característica de um novo tipo de homem, um empresário do *agribusiness*, moderno, dinâmico e competitivo<sup>38</sup>. Segundo Lopes (2002)<sup>39</sup>, esse novo agricultor tem, entre seus fatores de produção, uma parcela maior de recursos próprios e de capital de terceiros do setor privado, na forma dos adiantamentos das multinacionais do setor de insumos e/ou das *tradings* atuantes na comercialização da safra.

Reforça-se o consenso de que em face do “esgotamento do modelo tradicional de crédito subsidiado” surge a necessidade de um “novo modelo de financiamento da agricultura brasileira”<sup>40</sup>. Nesse novo modelo, a agricultura de mercado deveria ser financiada por recursos livres e instrumentos alternativos de crédito que viessem a ser criados pelos bancos. Já a agricultura “familiar” (universo dos pequenos produtores e outros grupos que tradicionalmente são alijados do processo de crédito, como: assentados; parceiros; meeiros; não-integrados ou em fase de integração aos Complexos Agroindustriais) passaria a contar com maior apoio do Governo Federal.

Para Lamounier (1994), nesse ambiente, as agroindústrias passam a deter alto poder de decisão nas matérias de política agrícola. Poder que passa a ser exercido tanto sobre a tecnoburocracia pública quanto sobre o Congresso Nacional, na medida da capacidade de financiamento de campanhas eleitorais e de organização de *lobbies* que essas empresas detêm. Segundo o autor, o modelo de produção instalado também teria exacerbado o poder das agroindústrias, “eixo da agricultura moderna” que tem entre suas características estruturais:

o domínio do mercado por poucas firmas em cada setor; a tradição de negociação entre as firmas para restringir a competição e dividir os mercados; a integração vertical de alguns setores; a agroindustrialização de um segmento das cooperativas (p.12).

---

<sup>36</sup> LAMOUNIER (op.cit.).

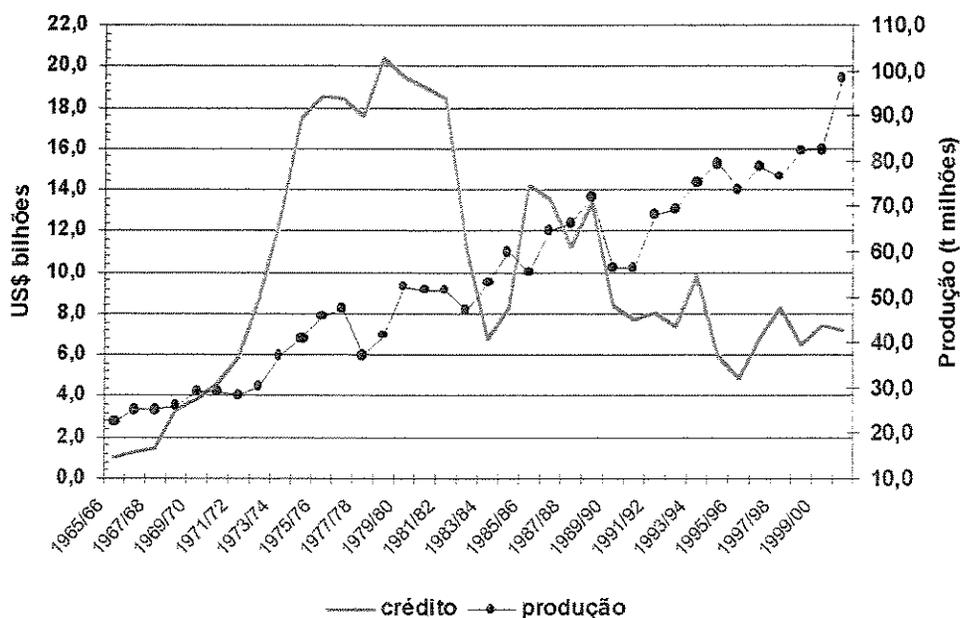
<sup>37</sup> OLIVEIRA, J.J. (1995). *O impacto da crise fiscal brasileira dos anos 80 no crédito rural — mecanismos e instrumentos alternativos de financiamento agrícola*. São Paulo, SP, EAESP/FGV, 1995. Dissertação de Mestrado.

<sup>38</sup> Mais adiante (capítulo 3) abordaremos com mais detalhes o perfil desse produtor e como ele se ajusta perfeitamente aos interesses dos capitais constituídos no *agribusiness*.

<sup>39</sup> LOPES, Ignez. *Revolução no campo – menos crédito oficial, mais produtividade*. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas, vol. 56, nº 6, 2002, p. 34-38.

<sup>40</sup> GASQUES, José G. & CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 2001.

Gráfico: I-1 - Crédito Rural e Produção Agrícola (1965/2001)



Fonte: Ministério da Agricultura/SPA – elaboração própria.

Graziano da Silva (1996), ao analisar a gestão das políticas públicas sob a nova dinâmica da agricultura brasileira, também destaca o poder das agroindústrias. O autor diz que, até os anos 60, com o padrão do “corporativismo” tradicional, tutelado pelo Estado, ocorre a formação de diversos grupos empresariais que passam a monopolizar a representação e a “orquestração” dos interesses privados na gestão das políticas públicas. A partir dos anos 70 e com o agravamento da crise fiscal, num ambiente em que vários Complexos Agroindustriais estão consolidados, estrutura-se o padrão de relacionamento neocorporativista, em que se combinam auto-organização e políticas públicas.

Não restam dúvidas sobre a importância do Banco do Brasil nas transformações ocorridas na agricultura. Graziano da Silva (1996) está entre os autores que reconhecem que o Banco do Brasil implementou a “política de crédito rural como principal veículo do projeto modernizador para a agricultura”. Mesmo depois da crise fiscal e da exaustão dos recursos do crédito rural subsidiado, o Banco do Brasil mantém parte do seu poder de influência nas questões ligadas à agricultura, ainda que em menor grau. Lamounier (1994) conclui que os velhos atores “e seus agentes destacados, em especial o Banco do Brasil, perderam muito de preeminência, ainda que continuassem detendo significativos recursos de poder”.

Nesse sentido, tanto Lamounier (1994) quanto Graziano da Silva (1996) reconhecem uma fase de transição nos modelos de gestão das políticas públicas para a agricultura. Graziano da Silva (1996) conclui que:

não houve um processo geral de transição entre um modelo de corporativismo estatal ou tradicional para outro, neocorporativista; por isso predominam no País formas híbridas de representação de interesse, combinando elementos do velho e do novo corporativismo.

Lamounier (1994), analisando a passagem da política agrícola de cunho distributivista para a de perfil regulatório, afirma que ainda “estamos em um período de transição”.

Logo, pode-se concluir que o poder do Banco do Brasil na gestão das políticas agrícolas estaria resistindo, em parte, por conta dessa transição que faz conviver em alguns ramos da agricultura brasileira manifestações de relacionamento do corporativismo tradicional e do neocorporativista, conforme lembra Graziano da Silva (1996, p. v). Mas não só por isso, poderíamos considerar os resquícios do processo de “feudalização ou balcanização” do Estado, reflexo da contradição entre as críticas públicas e a intervenção estatal em determinadas situações e a reivindicação dela, em outras. Essa característica aparece com clareza no debate de matérias que reúnem interesses de grupos pró e contra a intervenção do Estado, por exemplo, quando se trata da renegociação do estoque das dívidas do setor rural.

Cabe aqui registrar um ponto para o qual convergem as dúvidas sobre a consolidação de uma nova política agrícola, o que também contribui para preservar o poder de influência dos “velhos atores”. Para Lamounier (1994), diante do desarranjo das finanças públicas, ainda não se consegue “dar corpo a uma política agrícola coerente” com o perfil regulacionista que busque, por exemplo, sustentar a renda agrícola. Rezende (2001) sugere uma “avaliação do desempenho dos novos instrumentos” introduzidos com a estabilização da inflação, a abertura da economia e a restrição fiscal, o que sugere preocupação com a eficiência dos mecanismos em vigor. Gasques & Conceição (2001) deixam claro que não se encontrou um “novo modelo de financiamento” da agricultura para substituir o “modelo tradicional”, apesar do consenso de que esse último estaria esgotado.

O que não se acrescenta é que os rumos da política agrícola, especificamente o do financiamento agropecuário, a partir dos anos 90, são influenciados por fatores adicionais que dão ao crédito rural um novo enfoque no âmbito das instituições financeiras. Gasques &

Conceição (2001) tangenciam essa questão ao explicarem os fatores que estão afetando a oferta de recursos do crédito rural. Baseados em Faveret (2000)<sup>41</sup>, os autores relacionam as seguintes causas da restrição do crédito agrícola no período recente: a) a elevada inadimplência; b) os critérios mais rigorosos na seleção dos beneficiários; e c) as estratégias bancárias para a redução do risco e do custo dos empréstimos agropecuários. A esses adicionam a atuação da indústria para a simplificação de papéis (títulos) e a formação de parcerias também entre bancos e *tradings*. Desses dois últimos fatores, depreendemos que as agroindústrias estão financiando parte dos produtores rurais que antes se dirigiam aos bancos. Quanto aos três motivos restantes, os dois primeiros são históricos e conhecidos, já o último merece ser discutido com mais profundidade.

Para entender o revigoramento desses entraves ao crédito rural basta lembrar os prejuízos bilionários que o Banco do Brasil digere em 1995 (R\$ 4,2 bilhões) e em 1996 (R\$ 7,5 bilhões). Grande parte das perdas é atribuída à inadimplência rural, em parte decorrente da orientação de aplicações por ordem do Tesouro Nacional. Isso viabiliza o aporte de capital pela União para reequilibrar o patrimônio do Banco do Brasil, porém, exige, em contrapartida, a reformulação da gestão do Banco, descartando a hipótese de novos saneamentos.

A partir de 1995, a gestão da carteira agrícola é submetida aos rigores da globalização financeira, por meio do ajuste fiscal e dos princípios de regulação prudencial ditados pelo Acordo da Basileia. A busca de rentabilidade mínima no crédito rural passa a ser determinante para a sobrevivência do Banco do Brasil<sup>42</sup>. É neste ponto que o terceiro fator mencionado por Faveret (2000) ganha corpo, no sentido do binômio risco-rentabilidade do crédito rural.

O crédito rural nos anos 90 está submetido a duas grandes forças, que convergem para a preservação da reprodução dos capitais que interagem no *agribusiness*: (1) uma que reflete o poder decisório dos Complexos Agroindustriais na formulação da política agrícola, em face da crise do Estado, e (2) outra que busca a padronização da regulação bancária prudencial com vistas à preservação da estabilidade dos sistemas financeiros, nacional e internacional<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> FAVERET, Paulo F., LIMA, E.T. & DE PAULA, S.R.L. O papel do BNDES no financiamento ao investimento agropecuário. In *BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, RJ, set. 2000, p. 77-92.

<sup>42</sup> Na definição desses padrões, conforme alertara Canuto (2001), as economias emergentes não têm voz.

<sup>43</sup> Em face das crises financeiras recentes: Japão, em 1990; México, 1994; Ásia, 1997; Rússia, 1998; Brasil, 1999; Argentina, 2001.

No encontro da nova dinâmica da agricultura brasileira com a globalização financeira, finca-se em 1995 um novo marco na história do crédito rural no Brasil. Esse marco é reforçado pela estratégia do Banco do Brasil de tornar-se mais moderno e competitivo.

O capítulo 1 desta tese procura ser o "pano de fundo" em que ocorrem as transformações na gestão do crédito rural nos anos 90. No passado, as mudanças fizeram-se sob o argumento de que o crédito rural era inflacionário, distorcia a política monetária e fiscal e concentrava benefícios. Hoje, o arcabouço dos fatores está recalcado pela exigência de padrões mínimos de rentabilidade e de risco impostos pela concorrência e pelas regras prudenciais. A discussão do papel do Estado na agricultura é relegada a um segundo plano, um pormenor, em face da visão neoliberal predominante de que o mercado encontra o ponto ótimo da alocação dos recursos, inclusive para o financiamento do setor rural.

O capítulo 2 traz as principais mudanças ocorridas no interior do Banco do Brasil para ajustá-lo à concorrência, ao novo padrão agrícola<sup>44</sup>, e adequá-lo também às exigências da regulação prudencial. Trata-se dos ajustes estruturais adotados com o propósito de não submergir à concorrência, gerar resultados positivos e, com isso, não pressionar os gastos e a dívida pública.

O capítulo 3 apresenta os meios de que dispõem os bancos para incrementar o resultado financeiro a partir da gestão do crédito rural. Esses recursos resumem-se basicamente nos instrumentos de acompanhamento da carteira de crédito, nas disponibilidades para o financiamento da agropecuária e no perfil do público-alvo dos financiamentos. Evidentemente, cada um desses fatores apresenta suas limitações particulares, as quais os bancos procuram identificar e ultrapassar.

O capítulo 4 analisa a evolução dos convênios de crédito rural e sua adaptação para atender as transformações no macroambiente descrito no capítulo 1, que terminam impondo ao Banco do Brasil a nova gestão da carteira agrícola<sup>45</sup>, a qual tende a caminhar na direção da postura adotada pelos bancos privados. Nesse mesmo capítulo, faz-se uma avaliação de uma das

---

<sup>44</sup> SILVA, José Graziano da (1996). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1996.

<sup>45</sup> A carteira rural do Banco do Brasil vai além do crédito agrícola. Preservamos a expressão "carteira agrícola" para manter a referência histórica e porque o Banco do Brasil ainda é o principal banco de fomento da agricultura do País; outro objetivo foi reforçar o crédito rural como instrumento de política agrícola, em contraposição a meio de alavancagem financeira.

fontes de recursos do crédito rural, indo além da visão clássica da distribuição dos recursos para o acompanhamento do desempenho do produto bancário.

Na conclusão, busca-se reunir os principais pontos tratados ao longo dos capítulos precedentes, contribuindo para os debates em torno da reforma do sistema financeiro nacional e do papel que as instituições financeiras públicas devem desempenhar no desenvolvimento econômico e social do País. A finalidade é evitar que se decida por novos modelos de financiamento agropecuário, a serem assentados sobre bases contaminadas pelos vícios da exclusão e da concentração de capital no campo, as quais se contrapõem ao desenvolvimento econômico e social e à construção de um País mais justo.

11/11/2020

## Capítulo 1

### O CONTEXTO DA GESTÃO DO CRÉDITO RURAL NO BRASIL NOS ANOS 90

#### Introdução

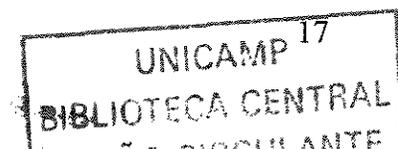
Os fatores que compõem o “pano de fundo” do cenário recente da gestão do crédito rural podem ser distribuídos em dois grandes grupos. No primeiro, estão as políticas macroeconômicas, de cunho neoliberal, resumidas no chamado “Consenso de Washington”, no segundo, estão as questões microeconômicas, ligadas à queda dos índices de inflação, à concorrência bancária e à regulação prudencial implementada a partir do Acordo de Basiléia.

O termo foi cunhado por John Williamson, em 1989, reunindo as causas e propostas de solução para a crise da América Latina, nos anos 80. Segundo Pereira (1992), entre as causas dessa crise, sob o “Consenso”, estavam: o “excessivo crescimento do Estado (...) e sua incapacidade de controle do déficit público”. Pereira (1992) lembra que foram propostas como soluções para os problemas econômicos da América Latina: disciplina fiscal; fim dos subsídios; reforma tributária; juros positivos; taxa de câmbio fixada pelo mercado; liberalização comercial; não restrição aos investimentos diretos; privatização de empresas; desregulamentação das atividades econômicas e maior segurança para o direito de propriedade.

Pode-se, seguindo Belluzzo (2002), resumir o “Consenso de Washington” nas palavras de ordem:

abertura comercial; liberalização das contas de capital; desregulamentação e “descompressão” do sistema financeiro doméstico; reforma do Estado, incluindo a privatização da seguridade social e o abandono das políticas de fomento à indústria e à agricultura.

Logo, nos anos 90, sob a globalização financeira, as linhas gerais do “Consenso de Washington” são aprofundadas. O País mantém-se sob o discurso da necessidade de gerar resultados primários positivos e crescentes, renovado nos acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e demais credores internos e externos para afastar as incertezas sobre a sustentabilidade da dívida pública. A esse tipo de ajuste fiscal junta-se a idéia da abertura econômica e financeira como pré-condição do avanço tecnológico, da diversificação da produção,



do incremento das exportações, da produtividade e da competitividade da economia brasileira. Presume-se que essa inserção leve ao incremento do fluxo de capitais que faltam ao País e estão disponíveis no mercado internacional à espera de oportunidades para o financiamento do desenvolvimento.

A gestão do crédito rural no Brasil, nos anos 90, é submetida às políticas macroeconômicas, como a política monetária rígida, apontadas como necessárias à atração de capitais estrangeiros, bem como a outro conjunto de fatores, de natureza microeconômica, caracterizado pela queda dos ganhos com a inflação; pela concorrência acirrada e pelo avanço na implementação das regras de regulamentação e supervisão bancárias pelo BACEN, sob o Acordo da Basiléia.

### **1.1 Globalização financeira, ajuste fiscal e regulamentação prudencial**

Nas justificativas para a mudança do modelo de financiamento da agricultura brasileira – que contou com recursos públicos subsidiados e abundantes durante os anos 60, 70 e até meados dos 80 –, não raramente aparecem as novas condições impostas pela globalização e suas manifestações mais latentes (abertura comercial e liberalização financeira)<sup>1</sup>. É comum o uso do termo globalização nas explicativas das mais variadas decisões. Para Tavares & Fiori (1998)<sup>2</sup> poucas palavras têm tanta força política quanto esta, introduzida pelo jargão ideológico e liberal do final do século XX. Tavares (1998) identifica esse processo em “pelo menos dois fenômenos: a internacionalização da produção e do comércio, um processo histórico de longa duração, e a globalização financeira recente (...)”. Batista Jr. (2002)<sup>3</sup> diz que a globalização é senha de

---

<sup>1</sup> Em 1988: a Constituição Federal determina a regulamentação do SFN por Lei Complementar que disporá sobre as condições da participação do capital estrangeiro nas instituições financeiras do País; o artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias veda a instalação de novas instituições financeiras e o aumento de participação no capital dos bancos brasileiros; 1995: em agosto, o Presidente da República aprova a Exposição de Motivos nº 331, do Ministério da Fazenda, com diretrizes sobre a entrada de capitais externos para “reforçar o SFN; integrar o país à economia mundial; captar recursos externos; reforçar as reservas internacionais; introduzir novas tecnologias, reduzir preços dos produtos e serviços bancários”; em novembro, a Resolução nº 2.212 altera a nº 2.099, de 18/08/94, eliminando a exigência de capital mínimo em dobro para os bancos estrangeiros (VALENTE, Marta Mitico. *A reestruturação do Sistema Financeiro Nacional*. V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras. Brasília, DF: nov. 2001. Mimeo.

<sup>2</sup> TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (organizadores). *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998 (5ª. edição).

<sup>3</sup> Batista Jr., Paulo Nogueira. Um mito contemporâneo entre aspas. *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais. São Paulo, SP: 3 mar. 2002.

reverência para com os poderes estabelecidos no plano internacional. Tavares & Belluzzo (2002)<sup>4</sup> a descrevem como “qualitativo vago” para as “profundas transformações internacionais das últimas décadas”, à qual “muitos aderem ‘felizes’ e passam a discutir com afincos uma melhor ‘inserção internacional’ para o País”.

Há consenso entre os autores sobre o caráter histórico da globalização, que ganha impulso com o desenvolvimento tecnológico dos sistemas de informação e das comunicações e torna-se multidimensional em seus impactos que não se restringem à esfera econômica – ou às áreas comercial e financeira –, mas abrangem também as questões ligadas ao meio ambiente, às práticas políticas e aos valores culturais dos países.

**O importante a ressaltar aqui é que à medida que avança, a liberalização financeira também impõe limites à gestão do crédito rural.** Na realidade, globalização e liberalização financeira são faces de uma mesma moeda. Essa última avança ancorada na crítica à repressão financeira, sob o argumento de que obstrui o crescimento econômico. Barajas (2002)<sup>5</sup> explica que a repressão financeira predomina nos países em desenvolvimento. Nesses, explica o autor, o desajuste fiscal é um dos responsáveis pelas restrições ao desenvolvimento do mercado financeiro, aqui compreendido o mercado de capitais. As elevadas taxas de inflação, os encaixes obrigatórios, a pressão por financiamento pelo setor público, o controle das taxas de juros, os subsídios, a participação dos bancos públicos, também inibem o mercado financeiro desses países.

A partir desse diagnóstico, surge a defesa da liberalização financeira, contrapartida presente nos acordos formulados entre esses países em desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Na ótica do FMI, o desenvolvimento financeiro do país gera o avanço do mercado bancário e de capitais, o aumento da poupança interna, a alocação eficiente dos recursos ociosos, o crescimento econômico, a produtividade, entre outros aspectos positivos para a economia local. Nesse processo, a abertura da conta de capital pode beneficiar o País, facilitando o acesso à poupança externa.

---

<sup>4</sup> TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento no Brasil – relembando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo & MUSSI, Carlos (orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros*. Brasília, DF: IPEA/CEPAL, 2002.

<sup>5</sup> BARAJAS, Adolfo. *Temas asociados a la Reforma Del Sector Financiero*. Apresentação no Instituto Del FMI, Brasília, DF, set. 2002.

Mas a liberalização financeira também traz a ameaça de crises por “falhas de mercado”, informação assimétrica e seleção adversa (quando a taxa de juros é muito alta, a qualidade dos devedores tende a piorar, quando é menor que a desejada, os bancos reduzem o crédito, quando é igual à taxa de equilíbrio, incorrem em risco moral). Para minimizar esses efeitos e conquistar a confiança dos depositantes e dos investidores, tanto nacionais como internacionais, os países dependentes de ajuda financeira externa impulsionam o sistema bancário a atender padrões mínimos de capital e outras regras prudenciais<sup>6</sup>.

Nesse caso, o cumprimento do Acordo da Basileia, publicado em 1988, exigido a partir de 1992 pelo Comitê de Supervisão Bancária da Basileia, é cobrado da Autoridade Monetária do país beneficiário, como contrapartida da ajuda externa. É óbvio que esse enquadramento não se restringe aos sistemas bancários das economias dependentes. Os papéis representativos de dívidas e de todos os governos são classificados (v. quadro) conforme o risco que oferecem. Nesse sentido, as agências internacionais podem piorar o *rating* dos países aonde as regras prudenciais são fracas ou inexistentes. Nesse caso, então, a classificação das empresas tende a ser igualmente piorada.

**Quadro 1.1: Principais empresas de classificação de risco e conceitos<sup>7</sup>**

FITCH		MOODY'S		S&P	
Menor Risco	Maior Risco	Menor Risco	Maior Risco	Menor Risco	Maior Risco
AAA	BB+	Aaa	Ba1	AAA	BB+
AA+	BB	Aa1	Ba2	AA+	BB
AA	BB-	Aa2	Ba3	AA	BB-
AA-	B+	Aa3	B1	AA-	B+
A+	B	A1	B2	A+	B
A	B-	A2	B3	A	B-
A-	CCC+	A3	Caa1	A-	CCC+
BBB+	CCC	Baa1	Caa2	BBB+	CCC
BBB	CCC-	Baa2	Caa3	BBB	CCC-
BBB-	CC	Baa3	Ca	BBB-	CC
	C		C		C
	DDD				D
	DD				SD
	D				

Fonte: Gazeta Mercantil. 22/10/2002, p-B-2. Elaboração própria.

<sup>6</sup> A partir desse princípio, o sistema financeiro brasileiro vem crescentemente se fortalecendo e está apto para enfrentar situações de maior instabilidade e de riscos ampliados (estresse), segundo o *Relatório de Estabilidade Financeira*. Banco Central do Brasil. Brasília, DF, v. 1, nº 1, nov. 2002. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br>.

<sup>7</sup> Moody's Investors Service (MOODY'S), Fitch Inc. (FITCH) e Standard & Poor's (S&P) são as principais empresas de classificação de risco. A S&P classifica como AAA o país cuja capacidade de pagamento é “extremamente forte”; como AA, “muito forte”; A “forte”, mas vulnerável às mudanças no cenário econômico;

A exigência de capital mínimo se estende a todo o sistema financeiro mundial; a diferença é que as economias avançadas dão as cartas do jogo, e, nessas, as regras prudenciais podem ser vistas mais como medidas orientadoras do que punitivas, a exemplo do que ocorre no caso do Brasil.

**Sob o prisma da globalização, o crédito rural no Brasil perde o sentido como instrumento de política pública.** Num cenário de liberalização e regulamentação, o Banco do Brasil, a partir de 1995, é reestruturado para enfrentar o "desafio de ajustar-se ao novo ambiente de globalização e estabilidade da economia, na busca de alternativas à sobrevivência sem os ganhos inflacionários e de acirrada concorrência"<sup>8</sup>.

O fato é que a globalização avança e produz efeitos no mercado bancário, interpretados como irreversíveis, ditando a natureza e o ritmo das reformas liberalizantes. Note-se abaixo a relação imediata entre a inserção internacional do País e as mudanças no Banco do Brasil:

O mundo está mudando rapidamente, neste final de século, movido pela combinação de poderosas forças, como a globalização da economia (...). O Brasil integra o conjunto de países que vêm realizando importante programa de reformas, para se adaptar às grandes tendências internacionais e para retomar o caminho do desenvolvimento auto-sustentável. O Banco do Brasil também está mudando<sup>9</sup>.

Por isso Tavares & Fiori (1998)<sup>10</sup> alertam para a análise criteriosa da palavra globalização. Não se trata apenas de uma entre outras mudanças que leve a assimilar, sem críticas, a visão do Fundo Monetário Internacional (FMI) de que a globalização seja o caminho para a prosperidade das nações<sup>11</sup>. É pena que as críticas de Stiglitz, ex-economista-chefe do Banco Mundial e ex-assessor econômico do Governo Clinton, sobre os equívocos das políticas do Fundo em *prol* da globalização tenham vindo tão tarde. O autor diz que o FMI impôs aos países

---

BBB, "adequada", e um pouco mais vulnerável. A partir de BB, o risco vai piorando em razão da vulnerabilidade externa. Em outubro de 2002, o Brasil estava classificado como B+ pela S&P.

<sup>8</sup> Banco do Brasil em Perspectiva (op.cit.).

<sup>9</sup> Banco do Brasil - *Position Paper* - Campanha de reposicionamento.

<sup>10</sup> TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

<sup>11</sup> A liberalização comercial pode ter ampliado a participação das economias em desenvolvimento nas exportações mundiais, que de 10,6% em 1980 passou a 26,5% em 1997. Mas esse avanço não foi uniforme. O Brasil manteve sua participação em 0,7%. Já a Coreia do Sul saltou de 1,4% para 2,9%. Analisada a participação no valor agregado na atividade manufatureira mundial, as diferenças são ainda maiores. (Unctad (2002). *Trade and Development Report*. Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, citada pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI): Carta IEDI, nº 15, 19/8/2002.

em desenvolvimento uma dor além da necessária e que os Estados Unidos mantêm um protecionismo incoerente com a globalização defendida<sup>12</sup>. Furtado (1999) já afirmava que as reformas estruturais introduzidas com a globalização “se traduzem por crescente concentração de renda e por formas de exclusão social que se manifestam em todos os países”.

**Não se pode desvincular as mudanças exigidas do Banco do Brasil do processo de globalização, mas também é preciso ter claro que os ajustes são impostos e determinados à revelia das políticas públicas compensatórias a cargo do Estado.** No caso do Banco do Brasil, em 1995, há o registro do prejuízo histórico de R\$ 4,2 bilhões; no primeiro semestre de 1996, são contabilizados outros R\$ 7,8 bilhões em prejuízo; e, no segundo, lucro de R\$ 255 milhões. Nesse ano, a conta é fechada com a chamada de capital de R\$ 8 bilhões, a maior parte atendida pelo Tesouro Nacional.

Procurando razões para esse ajuste, Tavares (1996)<sup>13</sup> afirma que o prejuízo liga-se à “contradição entre as funções do banco como instrumento de política do setor público (...) e a ausência de um esquema coerente de financiamento das suas operações”, contradição exacerbada na crise agrícola pós-Real. O Banco do Brasil endurece na renegociação da dívida rural, os produtores optam por não pagar e passam a negociar a “anistia” no Congresso Nacional. Isso, segundo Tavares (1996), faz explodir a inadimplência, obrigando o Banco do Brasil a contabilizar US\$ 4,6 bilhões em Provisão para Devedores Duvidosos. De fato, a inadimplência cresceu após o Plano Real (Gráfico 1-1).

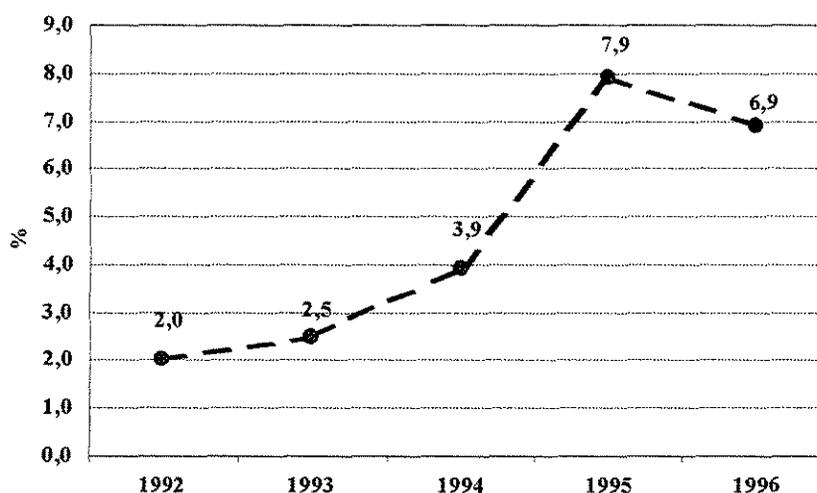
Para Vidotto (2002), o prejuízo decorre da “nova postura da direção do Banco do Brasil, que, ao não reciclar os débitos nos moldes convencionais, joga um papel decisivo para que a anormalidade das operações assumisse a magnitude alcançada”. Segundo o autor, a “tentativa do BB de impor um racionamento punitivo do crédito” reflete o “erro de cálculo da Diretoria, que subestima a situação real da agricultura e, mais ainda, o entorno político da instituição”.

---

<sup>12</sup> MENAI, Tânia. “Se todos imitarem os EUA, o livre comércio acabará”. *VEJA*. São Paulo, Editora ABRIL, 29 maio 2002.

<sup>13</sup> TAVARES, Maria da Conceição. O rombo do Banco do Brasil. *Correio Brasiliense*. Brasília, DF, 14/4/1996.

**Gráfico 1.1: BRASIL – SFN – Taxa de Inadimplência (%) – 1992/1996**



Fonte: Relatório ABAMEC II Sem./1996. B.Brasil (1996). Elaboração própria.

Essa contradição entre as funções de fomento do Banco do Brasil e as fontes de recursos que, principalmente após o fim da conta-movimento, passam a lastreá-las ocorre no âmago da crise do Estado<sup>14</sup>. Pode-se argumentar que o motivo do excesso de créditos irrecuperáveis acumulados no SNCR, antes mesmo do Plano Real, também, em grande parte, decorrente da crise fiscal e da ausência de instrumentos de apoio à agricultura. E ainda, não é novidade que acordos entre devedores e credores e outras medidas paliativas adotadas no passado tenham amenizado o problema do endividamento agrícola. Essas medidas paliativas, na ausência de políticas públicas mais duradouras, passam a funcionar como compensações na forma de repactuações sucessivas com expurgo de parte dos encargos financeiros. Conseqüentemente, é provável que a incerteza provocada pelo fim dessa prática, em 1995, somada ao maior rigor nas renegociações e à ameaça de restrição do acesso ao crédito para atendimento das regras da Basileia, tenha contribuído para agravar o impacto da inadimplência rural.

**Assim, o imperativo do ajuste fiscal é reforçado pelo impacto da liberalização financeira, acelerando a desfiguração do crédito rural como instrumento de política pública.** Em meados de 1993, o Ministro Fernando Henrique Cardoso lança o Programa de Ação

<sup>14</sup> Apesar dos lucros recentes e dos sucessivos prêmios *Top of Mind* estarem sendo interpretados pela Empresa como sinais de que “a dualidade de funções (...) encontra-se assimilada e resolvida” e de “o que poderia parecer um problema para os outros é (...) diferencial competitivo”. QUESTÃO de marca. Revista bb.com.você. BANCO DO BRASIL. Brasília (DF), ano 1, nº 6, jan./fev. 2001, p. 29.

Imediata (PAI) na tentativa de controlar a inflação. O objetivo é equilibrar as contas públicas, de um lado com o aumento das receitas tributárias e de privatizações, e de outro, com corte de gastos, inibindo quaisquer tipos de subsídios agrícolas<sup>15</sup>. O PAI acaba não controlando a inflação e, ainda em 1993, é anunciado o Plano de Estabilização Econômica, novo ajuste fiscal<sup>16</sup> e primeira das três etapas do Plano Real.<sup>17</sup> Os cortes orçamentários *ex ante*, iniciados em 1993, repetem-se em 1994. O diagnóstico do processo inflacionário aponta o excesso de despesas orçamentárias como causa da instabilidade econômica.<sup>18</sup>

A partir de 1998, ao recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) para cobrir o déficit em transações correntes, o País passa a se comprometer com superávits primários crescentes a cada revisão do Acordo, principalmente em 1999 e em 2000. Entretanto, a relação entre a Dívida Líquida do Setor Público e o PIB acelera-se a partir de 1995 (Gráfico 1-2). Apesar disso, não há a adoção de políticas públicas anticíclicas por parte do Estado, visando a retomada do crescimento econômico. Antes, o que se observa são decisões implementadas no ritmo e no volume exigidos para tranquilizar o mercado financeiro internacional. Isso é o que se depreende da argumentação de GOLDFAJN (2002) de que o aumento da relação Dívida Líquida do Setor Público/PIB, a partir da segunda metade dos anos 90, explica-se por “fatores pontuais”, entre os quais inclui “o reconhecimento de cerca de 10% do PIB em dívidas não explicitadas (chamadas ‘esqueletos’)”<sup>19</sup>. Segundo o autor, a decisão de reconhecer dívidas passadas, “esqueletos”, impacta a Dívida Líquida do Setor Público em R\$ 165 bilhões, acumulados desde 1996. O custo dessa “transparência e prestação de contas à sociedade”<sup>20</sup> inclui o saneamento patrimonial do Banco do Brasil, em 1996. Há espaço, portanto, para questionamentos, sobre as prioridades dos gastos públicos, sua forma, seu *timing* e sua abrangência.

<sup>15</sup> A discussão dos subsídios era arremetida para a necessidade de se “acompanhar” o compromisso de sua eliminação, assumido pelos Estados Unidos e pela Europa. Com isso, internalizava-se a visão de que os subsídios distorcem o comércio mundial para aplacar os ânimos dos seus defensores no País.

<sup>16</sup> Segundo Belluzzo & Almeida (2002), a principal medida nessa tentativa de ajuste fiscal foi a criação do Fundo Social de Emergência, que viabilizou a desvinculação das despesas de 20% das receitas orçamentárias.

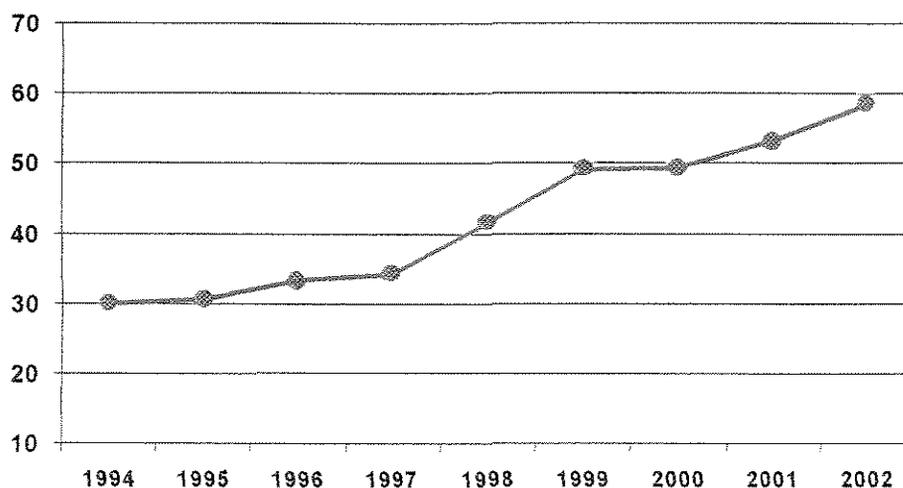
<sup>17</sup> Esta primeira etapa (ajuste fiscal) durou de dezembro de 1993 a março de 1994, quando a segunda fase (introdução da Unidade Real de Valor - URV) deu início à conversão dos preços que culminou com a criação do Real, em 1º de julho de 1994. (PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A economia e a política do Plano Real. *Revista de Economia Política*, vol. 14, nº 4 (56), out.-dez. 1994.

<sup>18</sup> BACHA, Edmar L. O Plano Real: uma avaliação. In Mercadante, A. (org.) *O Brasil pós-Real*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997.

<sup>19</sup> GOLDFAJN, Ilan. *Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável?*. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, Nota Técnica nº 25, julho 2002.

<sup>20</sup> Relatório FOCUS. Brasília, DF: Banco Central do Brasil, 21 agos. 2002.

**Gráfico 1.2: Dívida Líquida do Setor Público (% do PIB, 1994/jun-2002)**



Fonte: GOLDFAJN (2002).

Note-se que gasto público é pontual, específico para mostrar a solidez do sistema bancário e afastar especulações sobre a sua fragilidade e não para estimular o crescimento econômico. Na decisão do gasto público, impera o pressuposto de que não há mal maior para a sociedade do que os efeitos de uma crise sistêmica facilitada por um sistema financeiro frágil. Privilegia-se a troca de títulos de crédito podres por títulos governamentais, o que segundo Canuto (2002)<sup>21</sup>, permite aos bancos combinar alta rentabilidade, liquidez e risco zero que pesam favoravelmente no cálculo do nível de capital regulatório.

Entretanto, o gasto público pode afastar, num primeiro momento, as incertezas sobre a solidez do sistema financeiro, mas, por outro lado, no caso do Brasil, se exacerba sua fragilidade externa. A percepção do risco-país se eleva com a expansão da relação dívida/PIB. É evidente que, para inibir esse quadro, surgem novas metas de desempenho fiscal, das empresas públicas e dos governos locais, buscando-se garantir resultados financeiros positivos e disciplina fiscal, sob as penas da Lei (de Responsabilidade Fiscal)<sup>22</sup>.

Após o Plano Real, instaura-se um ciclo vicioso em que não há espaço para políticas anticíclicas. Resolve-se o problema dos bancos, públicos e privados, pressiona-se as contas

<sup>21</sup> CANUTO, Otaviano. *Estresse, prudência, dieta e riscos de anorexia bancária*. Campinas, SP, 2002. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo285.htm>.

públicas, depois, enquadra-se a própria Nação em parâmetros mínimos de resultado primário. Desarticula-se a capacidade de geração de crescimento e renda do Estado, atrofia-se a participação do capital nacional no sistema financeiro.

**Em síntese, a política neoliberal é hábil para, sob o discurso da transparência, aumentar a fragilidade externa do País, criando um campo fértil para a expansão dos domínios do capital internacional e estreitando o papel do financiamento do desenvolvimento.**

No que diz respeito ao crédito agrícola, esse discurso neoliberal não avança no sentido de o mercado prover os recursos necessários ao financiamento do setor rural. Além disso, na ausência do Estado, o risco de crédito da agropecuária percebido pelos bancos é agravado. Há sempre a expectativa do descompasso entre a variação dos encargos financeiros e da renda agrícola, já registrado entre as causas históricas da inadimplência do setor. Diante disso, a incerteza sobre a liquidez da carteira de crédito rural está sempre revigorada. Isso reduz a abrangência das linhas de crédito tradicionais e alternativas. Para solucionar esse problema, volta à pauta a necessidade da contrapartida do Estado – na forma da garantia dos preços de comercialização, de divisão do risco do crédito, de equalização de encargos e preços – para o acesso ao crédito público e privado.

Quando o apoio do Estado não ocorre, o crédito arrefece e o risco das operações já contratadas aumenta, num círculo vicioso. Porque continua presente no Sistema Financeiro a memória dos efeitos dos desajustes entre a receita e os juros cobrados nos financiamentos concedidos aos produtores rurais, ocorridos a partir de meados dos anos 80, quando os subsídios ao setor começam a ser reduzidos. Cabe lembrar que o Plano Collor I (Lei nº 8.024/1990) reforça a dose da política liberal para o campo quando corrige as dívidas dos agricultores pelo IPC de março (84,32%) e os preços mínimos agrícolas pelo BTN (41,28%). A reação à mudança na condução do crédito rural vem na forma da explosão da inadimplência e do questionamento na justiça da pós-fixação dos encargos financeiros da dívida agrícola.

---

<sup>22</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal inibe, por exemplo, a criação de Fundos de Aval, uma das propostas de solução para destravar o acesso ao crédito rural pelos pequenos produtores familiares, tal como expõem BUAINAIN & FONSECA (2002).

Muito embora sejam comuns as afirmações de que o mercado tenha encontrado formas alternativas de financiar a agricultura, a resistência dos bancos ao crédito rural continua. As instituições financeiras ainda não digeriram os resultados negativos do impasse criado à época pela “*coalizão defensiva*” entre a tecno-burocracia (Ministério da Agricultura) e os interesses privados (associações de produtores) pela manutenção dos subsídios por meio da equivalência em produto” (Lamounier, 1994). Ainda está fresca a lembrança da defesa do crédito subsidiado, por aquele “velho corporativismo” de que trata Graziano da Silva (1996).

Impasses dessa natureza trazem à tona o risco da inadimplência generalizada e a impotência do Estado na resolução dos problemas da dívida rural, dívida essa que o sistema bancário classifica como “mico”. Em 1993, o Governo Federal propôs a equivalência plena para todos financiamentos rurais. A decisão esbarrou na incógnita da fonte de recursos para lastrear os subsídios implícitos na sistemática. Reavivar a política do crédito subsidiado, por si, torna-se motivo de críticas pela volta ao modelo intervencionista que vigorou no passado e por beneficiar produtores que, à época, teriam comercializado a produção a preços acima dos mínimos de garantia. A sistemática esbarra, explica Lamounier<sup>23</sup>, “na oposição dos ministros e na tecno-burocracia da área econômica, às voltas com o equilíbrio das contas públicas e controle da inflação”.

**Nesse embate constante, é natural que as propostas afinadas com o discurso neoliberal ganhem força.** A tarefa de financiar a agricultura acaba transferida para o mercado. Diferentemente do que ocorre em outros países, no Brasil não há coordenação de política agrícola por parte do Estado. O Governo se restringe a divulgar mecanismos de proteção (*hedge*) contra eventuais descasamentos entre taxas de juros e renda agrícola. Na formulação da política agrícola ganham influência os atores ligados às bolsas de mercadorias e de futuros, corretores, consultores, representantes de empresas seguradoras, classificadores de produtos e outros. Surgem instrumentos para compor uma nova forma de financiamento agrícola, como a Cédula de Produto Rural (CPR), o Certificado de Mercadoria com Emissão Garantida (CMG), o *Commodity Linked Bond* (CLB) e outros.

O Estado aparece na função rasa de garantir que os lucros privados sejam efetivados no novo modelo. É sob a tutela do Governo Federal que esses “novos produtos” deslançam. A

venda antecipada da produção já é prática adotada na agricultura, conhecida como operações de crédito “de gaveta”. Trata-se de um tipo de desintermediação bancária em que as agroindústrias e *tradings* ligadas à comercialização fazem o papel dos bancos. Logo, grande parte do “sucesso” daqueles instrumentos deve ser atribuída à formalização das operações de crédito “de gaveta”, motivadas pelo lastro de garantias adicionais, como o aval bancário, e pelo registro cartorário do papel. Contudo, tanto se pode afirmar que uma CPR representa a alocação de novos recursos ao produtor como representa a mera formalização do crédito antigo<sup>24</sup>.

É evidente que se relega a “segundo plano” a discussão sobre os meandros desse novo padrão de financiamento. O fato de o País registrar recordes sucessivos de safra, logo creditado aos ganhos de produtividade e à competitividade alcançada no rastro da desvalorização cambial, em 1999, ajuda a postergar a crítica ao modelo novo. Não se discute que o Estado mantém sua participação no crédito rural, quando deveria diminuir, segundo a visão neoliberal. O SNCR, criado em 1965, continua desempenhando papel fundamental no apoio à produção agrícola. Além disso, as demandas por subsídio existem e são atendidas. Não raro, os beneficiários dos subsídios são aqueles que deveriam estar no lado do novo modelo, o financiamento rural de mercado. Contraditoriamente, a dependência da agricultura em relação ao Estado aumenta, para o acesso ao crédito. Em contraponto, dada a limitada capacidade de intervenção do Estado, as condições de acesso ao crédito são ainda mais desiguais do que nos anos 60 e 70, e os benefícios, ainda mais concentrados.

**Aqui ficam expostas as contradições do modelo neoliberal. É lançado, à conta do Estado, o impacto da liberalização financeira que segmenta, exclui os que efetivamente dependem do crédito público e concentra os benefícios.** Essas distorções são agravadas na medida em que avança a concorrência e a regulação prudencial. A padronização de procedimentos para inibir o risco de crises sistêmicas empurra os bancos para a otimização de padrões de risco e de rentabilidade. O elo seguinte dessa cadeia é a busca de operações estruturadas com o aval do Estado ou de grandes empresas agroindustriais que oferecem

---

<sup>23</sup> Lamounier (1994).

<sup>24</sup> Barros (2001), ao comentar as ações do Governo na criação de instrumentos de garantia de preço e financiamento ao produtor, argumenta que a CPR tem duas versões: a formal, que em 2001 teria atingido o valor de R\$ 700 milhões, e a informal – sem registro na CETIP –, cujo valor seria várias vezes superior ao da primeira. BARROS, Geraldo Sant’Ana de Camargo. Agroderivativos: importância para o desenvolvimento do agronegócio. Disponível em [www.bmf.com.br](http://www.bmf.com.br), acesso em 2001.

contrapartidas em troca do financiamento dos seus integrados. Como a garantia do primeiro é limitada pelo ajuste fiscal, as segundas terminam determinando o acesso ao crédito público e privado.

**A gestão do crédito rural, amarrada aos pressupostos do Acordo da Basiléia, deixa à mostra os efeitos contraditórios da orientação neoliberal. Na ânsia de fortalecer o sistema bancário, atrofia-se a política de crédito agrícola.** Quando isso não ocorre, é porque o Governo subsidia os bancos para enquadrarem-se às regras decididas pelos representantes dos bancos centrais das principais economias desenvolvidas, como Estados Unidos, Alemanha e Japão<sup>25</sup>. Eles comandam a ação padronizada por parte dos bancos centrais na supervisão dos sistemas financeiros locais, a partir do Comitê da Basiléia, sob a influência do *Bank of International Settlements* (BIS); visam à cooperação internacional para equacionar os problemas monetários e financeiros do mundo globalizado e produzem a exclusão dos benefícios do crédito para os países em desenvolvimento.

O Brasil vem seguindo a cartilha da Basiléia à risca, desde 1994. Por meio da Resolução nº 2.099, de 17/8/1994, o BACEN começou a ajustar as regras para o mercado bancário doméstico. Com essa Resolução o capital mínimo dos bancos passa a ser definido em função do risco das suas operações ativas. No passado, a supervisão centrava-se na análise do patrimônio líquido em função do passivo. Com as novas regras, a coobrigação dos bancos, como o aval em títulos representativos da venda antecipada da produção, é ponderada em 100%, mesmo peso das operações de crédito tradicionais. Isso indica que, ao avaliar uma CPR, o valor desse título será considerado em sua totalidade na apuração do Ativo Ponderado pelo Risco (APR), sobre o qual será apurada a necessidade de capital mínimo do banco. A regulamentação prudencial inibe o avanço de formas alternativas de crédito à agricultura. Evidentemente, os bancos tendem a distribuir os seus ativos entre aqueles que exigem menos capital, quando estão próximos do limite da Basiléia (11%), sob pena de serem orientados a reduzir seus ativos ou reforçar seu capital.

Com o abalo do sistema financeiro internacional, provocado pela quebra do Banco Barings, em 1995, o G7<sup>26</sup> passa a pressionar o Comitê da Basiléia para endurecer na supervisão bancária mundial. Em 1996, o Comitê divulgou os “25 Princípios para Supervisão Bancária” a

---

<sup>25</sup> Adicionam-se: Bélgica, Canadá, França, Itália, Luxemburgo, Holanda, Suécia, Suíça e Inglaterra.

<sup>26</sup> Grupo formado pelos Estados Unidos, Japão, Alemanha, França, Itália, Inglaterra e Canadá.

serem seguidos pelos bancos centrais, os quais passam a ser avaliados em função da implementação de cada princípio nos bancos sob sua supervisão.

A crise asiática levou os países desenvolvidos a formarem o Fórum da Estabilidade Financeira, em 1997. O objetivo do Fórum é “identificar vulnerabilidades e fontes possíveis de risco sistêmico, em economias nacionais e no sistema financeiro internacional, bem como assegurar a aplicação de regras e padrões de boa conduta e a consistência nas regras adotadas para os diversos tipos de instituições financeiras” (CANUTO, 2001)<sup>27</sup>.

No Brasil, o Conselho Monetário Nacional aprova essas decisões e o Banco Central se encarrega de cobrar dos bancos a implementação de métodos e técnicas para minimizar os riscos de crédito, juros, câmbio e derivativos<sup>28</sup>.

Em 1997, foi criada no Brasil a Central de Risco de Crédito<sup>29</sup>, com o objetivo de fortalecer a supervisão bancária no País. Informações detalhadas das operações de crédito de cada cliente, com valor acima de R\$ 5 mil, são enviadas ao Banco Central. De posse dos dados, a Autoridade Monetária pode identificar os maiores tomadores de crédito e comparar a classificação de risco dos clientes nos diferentes bancos. A SERASA, empresa privada, criada em 1968, continua sendo uma importante fonte de consulta cadastral para a concessão de crédito. A Central de Risco vem aprimorar a base de dados disponível, uma vez que o Banco Central pode impor sanções aos bancos que negarem informações ou distorcerem dados sobre suas carteiras de crédito, perfil do risco das operações, provisões, devedores, atividade financiada, coobrigados, histórico de prejuízos, garantias e outros.

Os próprios bancos estruturam-se para evitar falhas no gerenciamento de riscos. Em 1998, o Comitê da Basiléia divulga os “13 Princípios de Controles Internos”. No Brasil, é editada a Resolução nº 2.554/1998, que implementa o sistema de controles internos nas instituições financeiras. Os bancos irão ajustar-se para desenvolverem e implementarem metodologias de

---

<sup>27</sup> CANUTO, Otaviano. Economias emergentes não têm voz na governança das finanças globais. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, SP, 13 dez. 2001.

<sup>28</sup> O risco de mercado associa-se a perdas por variações em preços dos ativos financeiros, taxas de juros, moedas e índices; o risco de liquidez, ao descasamento da estrutura de ativos e passivos com relação aos fluxos efetivos de pagamento destes; o risco de crédito, à inadimplência; e o operacional, ao de perdas por falhas de processos, pessoas, tecnologia ou eventos externos.

<sup>29</sup> Sobre o tema, consulte as Resoluções nº 2.390/1997 e nº 2.742/2000.

monitoramento e de limites de exposição a riscos (Resolução CMN nº 2.267/1996 e nº 2.554/1998)<sup>30</sup>.

Em 1999, o Banco do Brasil cria a Diretoria de Controle e Relações com Investidores e a Unidade de Controles Internos que, junto com a Unidade de Gestão de Riscos e a Diretoria de Crédito, normatizam procedimentos para que aqueles objetivos, voltados para a melhoria da qualidade da carteira de crédito, sejam alcançados.<sup>31</sup>

Na gestão do risco de crédito, os bancos tendem a aprimorar a avaliação das operações, a formalização dos contratos e as provisões. Vão além, procuram diversificar o crédito entre clientes, regiões e setores, medidas que encontram limitações nas divisões de crédito especializado (CANUTO, 2001). Esse é o caso do crédito rural, considerado um crédito dirigido. Mas a gestão das linhas que nele se enquadram também passa a privilegiar a redução do risco e o aumento da rentabilidade, aproximando-as das linhas comerciais.

Para manterem-se adequados às regras da Basiléia, os bancos priorizarão operações de crédito que resultem, no mínimo, numa rentabilidade igual ao índice “K”, coeficiente de Patrimônio Líquido definido pelo Acordo da Basiléia. Em 1988, o Acordo fixou em 8% essa exigência de capital em relação às operações ativas dos bancos. Mas, em 1998, o BACEN a elevou para 11%, para o Sistema Financeiro Nacional.

As orientações emanadas do Acordo da Basiléia, não obstante a necessidade de se fortalecer o sistema bancário, no caso do Brasil, aceleram o “negócio” do crédito rural; e levam os bancos a priorizarem negócios que atendam ao binômio segurança-rentabilidade. Sujeitos a essas regras definidoras de capital mínimo relativo e sob a ajuda incerta do Estado, os bancos públicos, ainda obrigados a disputar mercado, também buscam tornar seus negócios rentáveis. Assim, o crédito rural vai se desfigurando como instrumento de política pública, enquanto os “mecanismos alternativos” não se consolidam.

Essa orientação estratégica da carteira de crédito dos bancos é aprofundada quando, a partir de março de 2000, por força da Resolução nº 2.682/1999, de 21/12/1999, e da Resolução nº 2.697/2000, de 24/2/2000, o BACEN prossegue internalizando as regras prudenciais

---

<sup>30</sup> No capítulo 2, mostra-se como a estrutura organizacional do Banco do Brasil vai sendo ajustada para incorporar novos processos, como o gerenciamento global de riscos e controles internos.

<sup>31</sup> Esse tema será abordado novamente no próximo capítulo.

recomendadas no âmbito do Acordo da Basileia. A Resolução determina que os bancos classifiquem e divulguem as operações de crédito, conforme o risco, e, a partir daí, contabilizem a Despesa de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa (PCLD), como mostra o quadro abaixo. Então, a Provisão que era efetuada com base no histórico da carteira de crédito, passa a ser feita com base na perspectiva de recebimento do ativo.

**Quadro: 1.2: Nível de Risco e Despesa de Provisão (1999)**

Nível de Risco	Provisão (%)
AA	0
B	1
D	10
F	50
H	100

Fonte: BACEN, Resolução nº 2.682/1999. Elaboração própria.

O crédito rural também é enquadrado nessa orientação que passa a ser exibida pelos bancos ao mercado como um diferencial de competitividade<sup>32</sup>. O problema é que sem o aval do Estado a perspectiva de risco do crédito rural aumenta, conseqüentemente, eleva a despesa com provisão exigida e cai a rentabilidade das linhas nele enquadradas. **Portanto, sob a defesa do gerenciamento de riscos, da preservação da solidez e da transparência necessários ao fortalecimento de um sistema financeiro recém-reestruturado, engessa-se e cria-se uma restrição adicional à política agrícola.**

O pressuposto é de que na ausência dessas medidas prudenciais a sociedade poderia incorrer no ônus da perda da queda ou da perda de confiança no sistema bancário. Mas a orientação se traduz, nos bancos, na redução, até onde a lei permite, do estoque das dívidas rurais e do ônus de novas contratações. Considerando-se a importância do crédito para a agricultura, deve-se levar em conta que essa estratégia – implementada com o rigor na seleção dos tomadores, com a exigência de garantias adicionais, com a prioridade às operações de menor risco e de maior

---

<sup>32</sup> O BACEN informa aos bancos parâmetros-base a serem observados na classificação, deixando a critério desses o desenvolvimento das metodologias de enquadramento. Essa postura orientadora em nada diminui a poder de fiscalização do BACEN, que compara a classificação que os principais clientes recebem no Sistema Financeiro como um todo, tarefa facilitada pela concentração do crédito bancário.

rentabilidade, em detrimento daquelas que contribuem para a redução das desigualdades socioeconômicas – também implica custos a serem pagos pela sociedade.

O fato de o Governo Federal desonerar os bancos públicos federais do custo de provisões de parte do estoque da dívida rural (MP nº 2.155, de 22/6/2001) pode ser interpretado como o reconhecimento dos ônus causados a esses bancos na contratação de créditos de interesse da União. Mas também pode ser interpretado como um aval à estratégia seletiva dos bancos públicos, a ser observado inclusive nos programas oficiais: quando o risco do crédito não está a cargo do Estado, vale excluir; quando está, nada garante que os produtores serão incluídos, em detrimento da rentabilidade dos bancos.

A capacidade de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento foge das mãos do Estado e é submetida ao crivo das regras da Basiléia. Tal como descreve Furtado (1999, p. 26)<sup>33</sup>, “neste fim de século, prevalece a tese de que o processo de globalização dos mercados há de se impor no mundo todo, independentemente da política que este ou aquele país venha a seguir”.

Os produtores rurais, que vinham sendo submetidos às pressões para aderirem aos pacotes tecnológicos das agroindústrias, a partir de 2000, começam a sentir de maneira mais acentuada os efeitos do afastamento do Estado da agricultura, das estratégias de sobrevivência bancária centradas na *compliance* de regras prudenciais, na busca do lucro em face do avanço da concorrência e da redução drástica dos ganhos com a inflação. Nisso, há conflitos, alguns levam a relação entre bancos e clientes para o foro do Superior Tribunal de Justiça<sup>34</sup>.

## **1.2. Os impactos imediatos do fim da inflação no Banco do Brasil**

Além dos aspectos tratados acima, com o fim da inflação decorrente da edição do Plano Real, a gestão do crédito rural reforça a busca do lucro. O Banco do Brasil, como qualquer banco, precisa ajustar-se para atuar no novo cenário de estabilidade. A visão dominante é que não há mais futuro para estruturas de custos onerosas, agências pioneiras deficitárias e carteiras com

---

<sup>33</sup> FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo, SP: Paz e Terra, 1998.

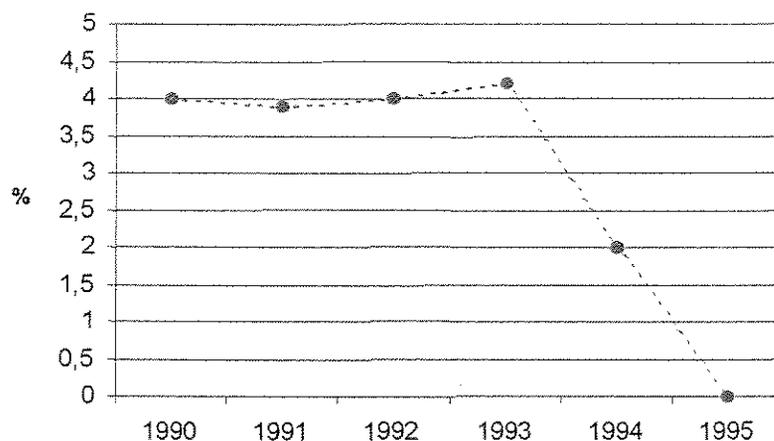
<sup>34</sup> As Resoluções nº 2.878/01 e nº 2.892/01 tratam dos direitos dos consumidores de produtos e serviços bancários. Na prática, buscam manter o poder de punição dos bancos sob a competência do BACEN (Lei nº 4.595/1964). Trata-se de uma resposta aos órgãos de defesa do consumidor que defendem o enquadramento das relações entre clientes e bancos no Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de setembro de 1990). Em complemento, os

inadimplência explosiva, situação em que o Banco do Brasil se enquadra, à época. Os bancos públicos deveriam aumentar receitas e reduzir despesas, incrementar a agilidade e a eficiência, principalmente porque o apoio do Estado fica cada vez mais remoto<sup>35</sup>.

As estratégias dos bancos em geral concentram-se no redimensionamento da rede de agências, na redução do número de empregados e na busca de receitas financeiras e de tarifas. Nesse último caso, o que se observa é uma postura negocial agressiva sobre a clientela existente e um esforço monumental para conquistar novas fontes de receitas.

O objetivo é compensar a queda dos ganhos de *float*. No Banco do Brasil, entre o 1º semestre de 1994 e o 2º semestre de 1995, as receitas decorrentes da inflação caem de R\$ 3,4 bilhões para R\$ 200 milhões<sup>36</sup>. Todos os bancos perdem dinheiro com o fim da inflação. Nos três primeiros anos da década de 90, o ganho inflacionário do Sistema Financeiro gira em torno de 4% do PIB. Com a estabilização da economia, os ganhos com a inflação praticamente desaparecem (Gráfico 1.3).

Gráfico 1. 3: BRASIL - SFN - Receitas inflacionárias/PIB (%)



Fonte: Relatório ABAMEC II Sem. 1996. B. do Brasil (1996). Elaboração própria.

---

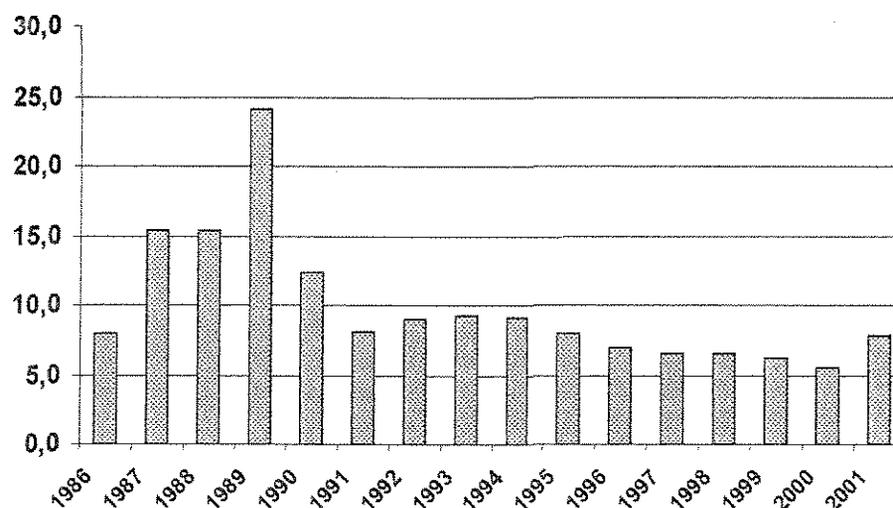
bancos moveram uma Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o Código (*Folha de S. Paulo*. Código do consumidor vale para os bancos. 19/1/2002).

<sup>35</sup> Paulo César Ximenes A. Ferreira assumiu a Presidência do Banco do Brasil em fevereiro de 1995 com o compromisso de equilibrar o patrimônio e modernizar a Empresa.

<sup>36</sup> Banco do Brasil em Perspectiva. Apresentação do Presidente do Banco do Brasil, Paulo Cesar Ximenes, na Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro (RJ), 9/7/1996.

A participação do setor bancário no PIB, que, em 1989, chega a 24%, regride, no decorrer dos anos 90, para o patamar do início da Nova República (cerca de 8% do PIB), quando a inflação atingiu índices abaixo de 2% ao mês durante grande parte do ano de 1986 (figura 1.4).

Gráfico 1.4: BRASIL – Participação do SFN no PIB (1986-2001, %)



Fonte: Relatório ABAMEC II Sem./1996. B. do Brasil (1996) e IBGE. Elaboração própria.

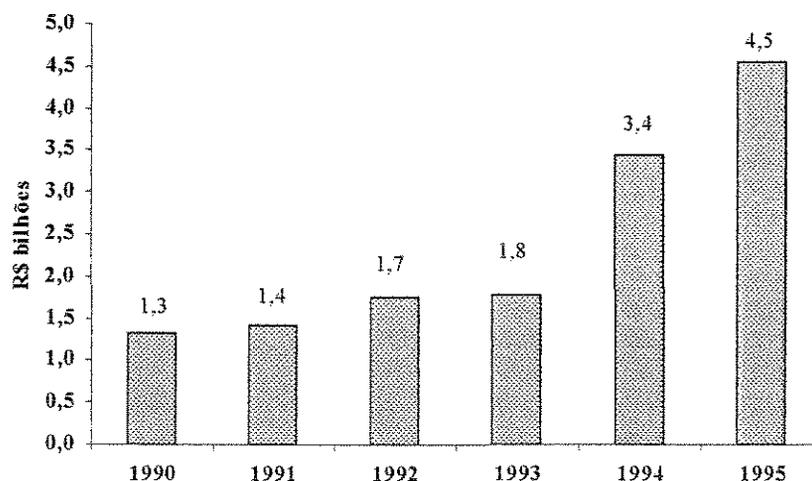
A receita com serviços bancários triplica nos cinco primeiros anos da década de 90 (figura 1.5), mas, obviamente, esse aumento não é obtido por todos os bancos. A concorrência bancária acirrada não apenas limita o crescimento dessas receitas como as concentra num reduzido número de bancos. Tomando-se os 10 maiores bancos, por ativo total, no exercício de 2001, nota-se que, enquanto as receitas operacionais do Bradesco e do Itaú alcançam R\$ 2,2 e R\$ 2,6 bilhões, respectivamente, em 2001, as do ABN Amro Real, ficam em R\$ 336 milhões<sup>37</sup>. Essa é uma das coordenadas do avanço do processo de concentração bancária do País, encaminhado em meio a quebras, fusões e incorporações.

A saída para fortalecer o Banco do Brasil também está no aumento dos negócios, na redução da inadimplência e no corte de custos. É necessário transformá-lo numa empresa “rentável e ágil na mobilização de recursos em larga escala para satisfazer melhor às necessidades de seus clientes”<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Valor1000. *Valor Econômico S.A.* São Paulo, SP. Ano 2, nº 2, set./2002.

<sup>38</sup> Discurso de Posse do Presidente Ximenes, 16/2/1995.

**Gráfico 1. 5: BRASIL – SFN – Rendas de prestação de serviços dos bancos**



Fonte: Relatório ABAMEC II Semestre de 1996. Banco do Brasil (1996).

### **1.3. Abertura externa e acirramento da concorrência bancária**

O mercado bancário brasileiro vai sendo acalorado por fatos novos que agravam a concorrência e estimulam a gestão estratégica do crédito rural; chegam os bancos estrangeiros. Até 1962, as restrições ao ingresso de bancos estrangeiros no País eram mínimas, não havendo qualquer distinção em relação ao tratamento recebido pelos bancos nacionais (Relatório Fundação de Desenvolvimento da Administração Pública - FUNDAP, citado por Valente (2001)). No final do ano de 1962, por meio da Lei nº 4.131, de 3/9/1962, passa a vigorar o critério da proporcionalidade. Por esse critério, as instituições estrangeiras que desejassem instalar-se no Brasil receberiam o mesmo tratamento recebido pelos bancos brasileiros no exterior. Além disso, o capital estrangeiro poderia participar com até 50% do capital social do banco brasileiro e deter até um terço do capital com direito a voto.<sup>39</sup>

Em 1964, a entrada de bancos estrangeiros no País fica mais difícil, condicionada a autorização prévia do Banco Central ou decreto do Executivo<sup>40</sup>. Nos quase 25 anos seguintes, o capital estrangeiro fica restrito à “participação minoritária em bancos de investimento e empresas de *leasing*”, escritórios de representação ou a alguns bancos, autorizados a funcionar mediante acordos bilaterais, explica Valente (2001).

<sup>39</sup> Lei nº 4.131/62, de 3/9/1962.

<sup>40</sup> Lei nº 4.595/64, artigo 18.

A Constituição Federal de 1988 continua vedando a instalação de bancos estrangeiros (exceto no caso dos acordos multilaterais) e o aumento da participação de pessoas residentes no exterior nos bancos nacionais, até que a matéria seja regulamentada por Lei Complementar. Por outro lado, em 1988, o Sistema Financeiro Nacional (SFN) ganha a figura dos bancos múltiplos<sup>41</sup>, que amplia a atividade bancária para novos segmentos como *leasing*, seguros, previdência privada e outros.

Logo após a edição do Plano Real, em 1995, o Ministério da Fazenda edita a Exposição de Motivos nº 331. Numa ação baseada no “interesse nacional”, resumido nos objetivos de solucionar problemas de liquidez em alguns dos cerca de 240 bancos – “golpeados” em suas receitas por causa da estabilização monetária –, fortalecer o sistema financeiro, reduzir *spread* e aumentar a competitividade dos bancos do País, libera-se as fronteiras ao capital estrangeiro.

A exigência de capital mínimo em dobro para os bancos estrangeiros, relativamente aos nacionais, é suprimida<sup>42</sup>. Chegam ao País grandes bancos mundiais (v. Quadro 1.3), como o HSBC (em 1997, adquire o Bamerindus), o Santander (em 1998, compra o Noroeste), o ABN Amro Bank (em 1998, adquire o Real e o Bandepe), o Bilbao Vizcaya Argentaria (em 1998, compra o Excell-Econômico) e o Santander Central Hispano (em 2000, assume o controle do Meridional/Bozano e do Banespa), todos interessados na disputa do mercado de serviços e crédito bancários brasileiros com bancos privados líderes, como o Bradesco, o Itaú e o Unibanco<sup>43</sup> que também buscam ganhar escala adquirindo bancos nacionais. “Entre 1994 e 1998, o número de bancos estrangeiros passou de 37 para 58, e suas agências subiram de 446 para 2.142”, destaca Araújo (2001)<sup>44</sup>.

Ainda em 1995, o Banco Central resolve criar o Fundo Garantidor de Créditos<sup>45</sup> e o compromisso de honrar até R\$ 20.000,00 por correntista, no caso de intervenção, liquidação extrajudicial ou falência de bancos. A medida é recomendada para tranquilizar os depositantes, na medida em que esses saberão que os recursos à vista, a prazo e em contas de poupança estarão

---

<sup>41</sup> Resolução nº 1524/88.

<sup>42</sup> Resolução nº 2.212, de novembro de 1995, que alterou a Resolução nº 2.099, de agosto de 1994.

<sup>43</sup> FUCS, José. A força que vem de fora. *Revista Exame – Melhores e maiores*. São Paulo, SP: Editora Abril, julho 1997.

<sup>44</sup> ARAUJO, Elder Linton Alves. 2001. *Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: UNICAMP/IE.

<sup>45</sup> Resoluções nº 2.197/95, de 31/8/95, e nº 2.211/95, de 16/11/95.

garantidos até aquele teto. Nisso, fortalece o Sistema Financeiro Nacional ao afastar o risco de uma corrida bancária, tranquilizando os correntistas. Há que se destacar a lembrança do confisco Plano Collor que costuma vir à tona em momentos de instabilidade no mercado financeiro. É evidente que o sucesso do seguro de depósito apresenta limitações no fortalecimento do sistema bancário, dada a sua contrapartida no aumento do risco moral.

Na realidade, o Fundo Garantidor de Créditos é parte de um pacote de medidas adotadas para reestruturar o Sistema Financeiro Nacional, a partir de 1995. Ainda nesse ano, o Governo Federal endossa a liberação dos recursos do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER)<sup>46</sup> e, em 1996, do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual (PROES)<sup>47</sup>.

**Quadro 1.3: BRASIL – Fusões e aquisições bancárias (mar./1997 a nov./2000)**

Mês/ano	Comprador	Comprado
mar./97	HSBC	Bamerindus
maio/97	Santander	B. Geral do Comércio
jun./97	Itaú	Banerj
ago./97	Santander/BGC	Noroeste
ago./97	InterAtlântico	Boavista
ago./97	BCN	Credreal
out./97	Bradesco	BCN
dez./97	Bozano	Meridional
jan./98	Caixa G. Depósitos	Bandeirantes
abr./98	Sudameris	América do Sul
abr./98	Bilbao Vizcaya	Excel Econômico
jul./98	ABN Amro Bank	Real
set./98	Itaú	Bernge
set./98	ABN-Amro Bank	Bandepe
jun./99	Bradesco	Baneb
out./00	Itaú	Banestado
nov./00	Santander	Banespa

Fontes: Banco do Brasil. Relatório ABAMEC 1º sem./1998 e Araújo (2001). Elaboração própria.

A reestruturação do Sistema Financeiro Nacional tem apoio, portanto: a) na regulamentação prudencial e na supervisão bancária; b) no aumento da participação dos bancos estrangeiros no mercado nacional; e c) nos programas de fortalecimento dos bancos privados e

<sup>46</sup> Medida Provisória nº 1.179/95, Resolução nº 2.208/95 e Lei nº 9.710/98.

<sup>47</sup> Medidas Provisórias nº 1.514/96, nº 2.192-70/01 e Resolução nº 2.365/97.

públicos estaduais. A outra face da reestruturação é o avanço da concentração bancária, resultado da estratégia dos bancos nacionais privados (principalmente o Bradesco e o Itaú) que buscam escala para concorrer com os gigantes estrangeiros que chegam.

Em 1994, o Sistema Financeiro Nacional tem 36 bancos públicos (somados os federais e estaduais) e 219 bancos privados (nacionais e estrangeiros ou nacionais com controle estrangeiro), em 2000, os bancos públicos passam a ser apenas 18 e os privados, 180, perfazendo um total de 198 bancos<sup>48</sup>. Entre dezembro de 1994 e de 2001, os dez maiores bancos aumentam sua participação de 52% para 67%, nos ativos totais, e de 52,9% para 70,1%, nos depósitos totais<sup>49</sup>.

**A transformação do crédito rural num produto bancário se dá, portanto, num contexto em que a competição e a concentração bancárias estão sendo agravadas.** Os bancos tradicionais incorporam concorrentes que não encontram seu espaço no mercado e que não conseguem se enquadrar às regras da Basileia. Além disso, a Resolução nº 2.707/2000 e a Circular nº 2.978/2000, do BACEN, regulamentam o oferecimento de serviços financeiros por meio de empresas não-financeiras. A partir de 2000, os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal passam a contratar empresas para o desempenho da função de correspondentes, como as casas lotéricas e as agências dos correios. Avançam, dessa forma, nos municípios de fronteira, fazendo com que a bandeira do pioneirismo deixa de ser característica exclusiva dos bancos públicos.

#### **1.4. Considerações Finais**

Neste capítulo, apresenta-se o contexto da gestão do crédito rural, dado por políticas macroeconômicas submissas à globalização e à liberalização financeiras. Nesse contexto, o ajuste fiscal do País é associado mais à redução do alcance das políticas públicas, como a agrícola, do que aos gastos públicos para o fortalecimento do sistema bancário. De outro lado, o cenário se completa com o avanço da regulamentação prudencial e o impacto da estabilização inflacionária sobre os bancos, em especial o Banco do Brasil. Nesse quadro, o crédito rural vai se transformando num “negócio”, cujos fins são a redução do risco e o aumento da rentabilidade

---

<sup>48</sup> ARAUJO (op.cit.).

<sup>49</sup> MANSO, L. F. Grandes bancos detêm 67% dos ativos totais. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 11/4/02, b-2.

financeira, como qualquer outro produto/serviço bancário. Perde, portanto, o *status* de política pública.

No próximo capítulo, tratar-se-á da reestruturação e do novo modelo de gestão do Banco do Brasil pós-1995. Procura-se relacionar as ações adotadas para tornar o Banco do Brasil menos vulnerável às ingerências políticas, mais competitivo e enquadrado no nível de capital mínimo definido a partir do Acordo da Basileia. O crédito rural estará, a partir de 1995, cada vez mais sob o crivo do poder redistribuído nessa nova estrutura e aferido por parâmetros de desempenho traçados por esse novo modelo de gestão.

## Capítulo 2

### REESTRUTURAÇÃO ORGANIZACIONAL E NOVO MODELO DE GESTÃO

#### Introdução

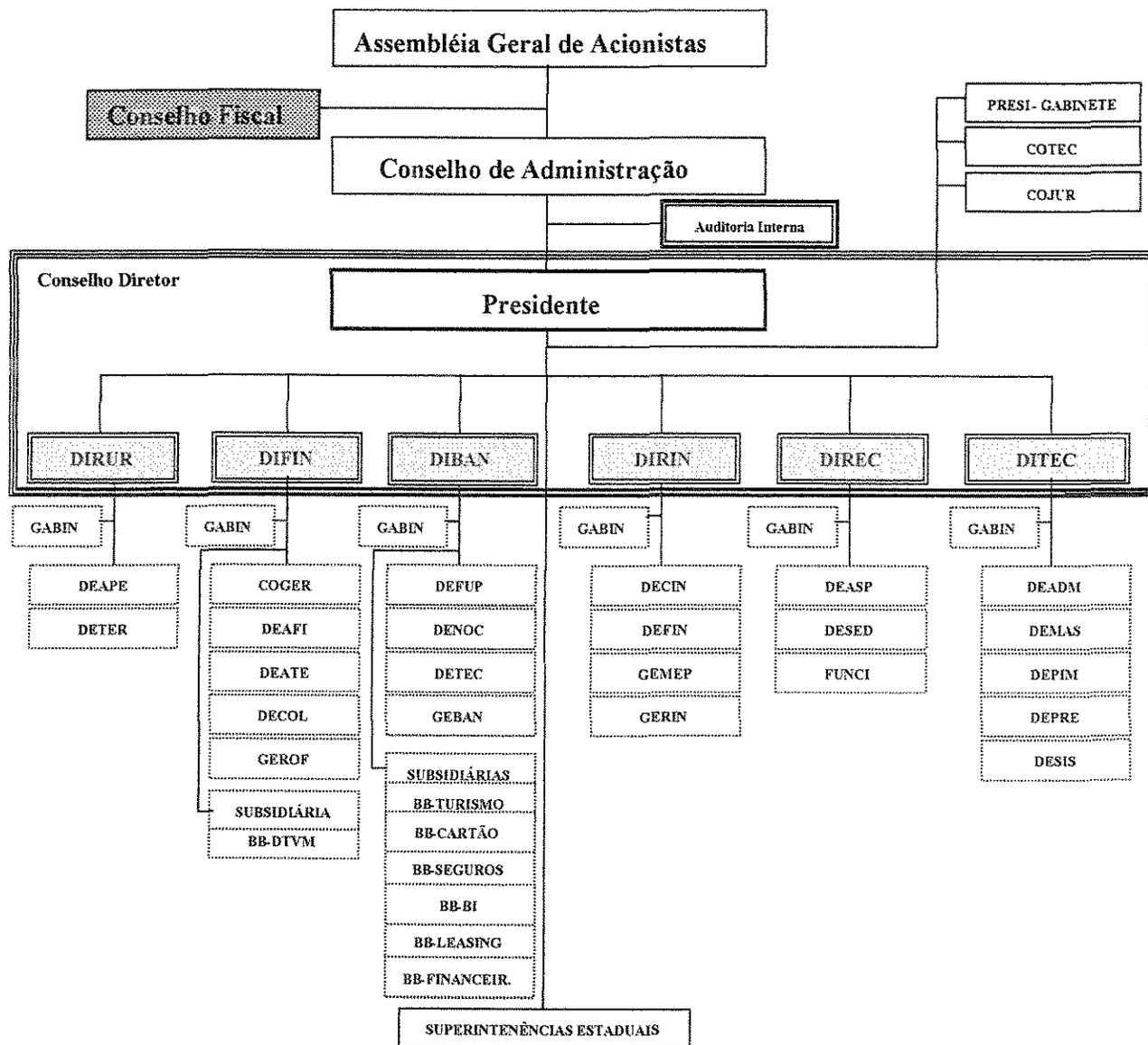
Reformas na macroestrutura do setor público não são novidade. A institucionalização do SNCR, em 1965, por exemplo, é parte de um conjunto de reformas de natureza econômica, econômico-sociais e institucionais que Simonsen & Campos (1979)<sup>1</sup> afirmaram necessárias para impulsionar o crescimento do País. Já as reformas dos anos 90 avançam sob o discurso neoliberal para reduzir o papel do Estado e transferir ao mercado a tarefa de encontrar soluções para a alocação eficiente de recursos, como os demandados pela agricultura. Separar os segmentos “de mercado” e “familiar” na estrutura do Ministério da Agricultura, de um lado, e do Desenvolvimento Agrário<sup>2</sup>, de outro, é decisão referendada pela ideologia liberal. Ao primeiro atribui-se, entre outras tarefas, a de estimular formas alternativas de financiamento da produção; ao segundo, a de prover ao produtor condições de acesso à terra, implementar o desenvolvimento rural e coordenar o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF).

O Banco do Brasil também é submetido a reformas que o modelam a partir da crise fiscal, da mudança no padrão de financiamento externo, da abertura econômica, da concorrência, das exigências por chamadas de capital, da regulação prudencial e outros eventos já descritos. À medida que as funções do Banco do Brasil se deslocam das próprias da Autoridade Monetária para as inerentes aos bancos comerciais, sob o modelo neoliberal, há uma nova rodada de ajustes. Nos anos 90, a estrutura organizacional do Banco do Brasil, que ilustra essas mudanças, já incorpora as subsidiárias, criadas para explorar “nichos de mercado”, como administração de recursos de terceiros, turismo, seguros e outros, uma compensação pela perda do papel de autoridade monetária (figura 2-1).

---

<sup>1</sup> SIMONSEN, M. H. & CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio, 1976.

Figura 2.1: Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (1990)



Legenda:

- Conselho Diretor
- Diretorias
- Órgãos vinculados à Presidência
- Departamentos, gabinetes e subsidiárias

Fonte: Banco do Brasil. Elaboração própria<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> O Ministério do Desenvolvimento Agrário passou a integrar a estrutura da Administração Pública regulamentada pelo Decreto nº 3.338 (14/1/2000), publicado no Diário Oficial da União de 17 de janeiro de 2000 (Fonte: disponível em <http://www.mda.gov.br>).

<sup>3</sup> Vide Siglas, nos anexos.

Cabe observar no Organograma de 1990 (figura 2-1) que à Diretoria de Crédito Rural (DIRUR) vinculam-se apenas dois departamentos, os quais ainda não refletem o tônus de banco comercial competitivo a predominar a partir daquela década. O DEAPE desenvolve e implementa as rotinas ligadas à comercialização agropecuária, aos estoques reguladores e a outros temas relacionados com a política dos preços mínimos do Governo Federal. O DETER encarrega-se das normas de crédito rural para custeio, investimento, programas de fomento de interesse do Governo e oferece suporte técnico para a condução das operações, como análise de projetos, fiscalização do crédito, avaliação de garantias e outras ligadas à condução dos financiamentos.

Naquela configuração, o crédito rural está sob a alçada da DIRUR em todas as suas etapas, da contratação à liquidação. Não obstante, cabe à Diretoria de Finanças (DIFIN) desenvolver a análise financeira das operações de crédito e à Diretoria de Operações Bancárias (DIBAN) e à Auditoria Interna (AUDIT) zelar pelo respeito às normas.

As Diretorias têm amplo grau de liberdade na gestão das suas carteiras. Exceção deve ser feita no caso do crédito rural, uma vez que o montante e as condições da aplicação de recursos e as repactuações de dívidas acordadas entre o Legislativo e o Executivo têm de ser cumpridas. Essa característica tornava muito próximos o Banco do Brasil, por meio da Área Rural, e o Congresso Nacional. Essa aproximação é cada vez mais criticada, sob a visão financeira, à medida que as fontes compatíveis com a atividade agrícola vão se esgotando e sendo substituídas por outras, de custo mais elevado.

A incompatibilidade entre os juros cobrados no crédito rural e o custo da remuneração das suas fontes, cuja diferença nem sempre é ressarcida de imediato ao Banco do Brasil pelo Tesouro Nacional, provoca rupturas no financiamento agrícola. Desde o fim da conta-movimento, os conflitos de interesse se repetem com mais frequência, nas épocas de liquidação dos financiamentos e da divulgação de cada plano de safra. O Banco do Brasil, o Congresso Nacional, o Tesouro Nacional e os Ministérios, em especial o da Fazenda e o da Agricultura protagonizam discussões em torno do crédito rural todo ano.

**Dos embates sobre os limites de atuação do banco público pós-1986, a corrente da rentabilidade sai predominante.** A falta de recursos para atender a demanda por financiamento agropecuário a custos compatíveis com a renda do setor não deixa ao Banco do Brasil outra

alternativa senão a de dividir o risco e o custo do crédito rural com os agentes de mercado que atuam no *agribusiness*.

Mas o avanço da cultura de banco comercial, a incorporação das subsidiárias e outros ramos de negócios bancários também abrem o leque e “enchem os olhos” dos que vislumbram perspectivas de melhores resultados com a integração das áreas e a otimização dos recursos da carteira rural. Migra-se para o outro extremo da gestão das políticas públicas, aonde a capacidade de alavancagem dos demais produtos e serviços do Conglomerado, via crédito direcionado, deixa de ser um obstáculo às oportunidades de negócios.

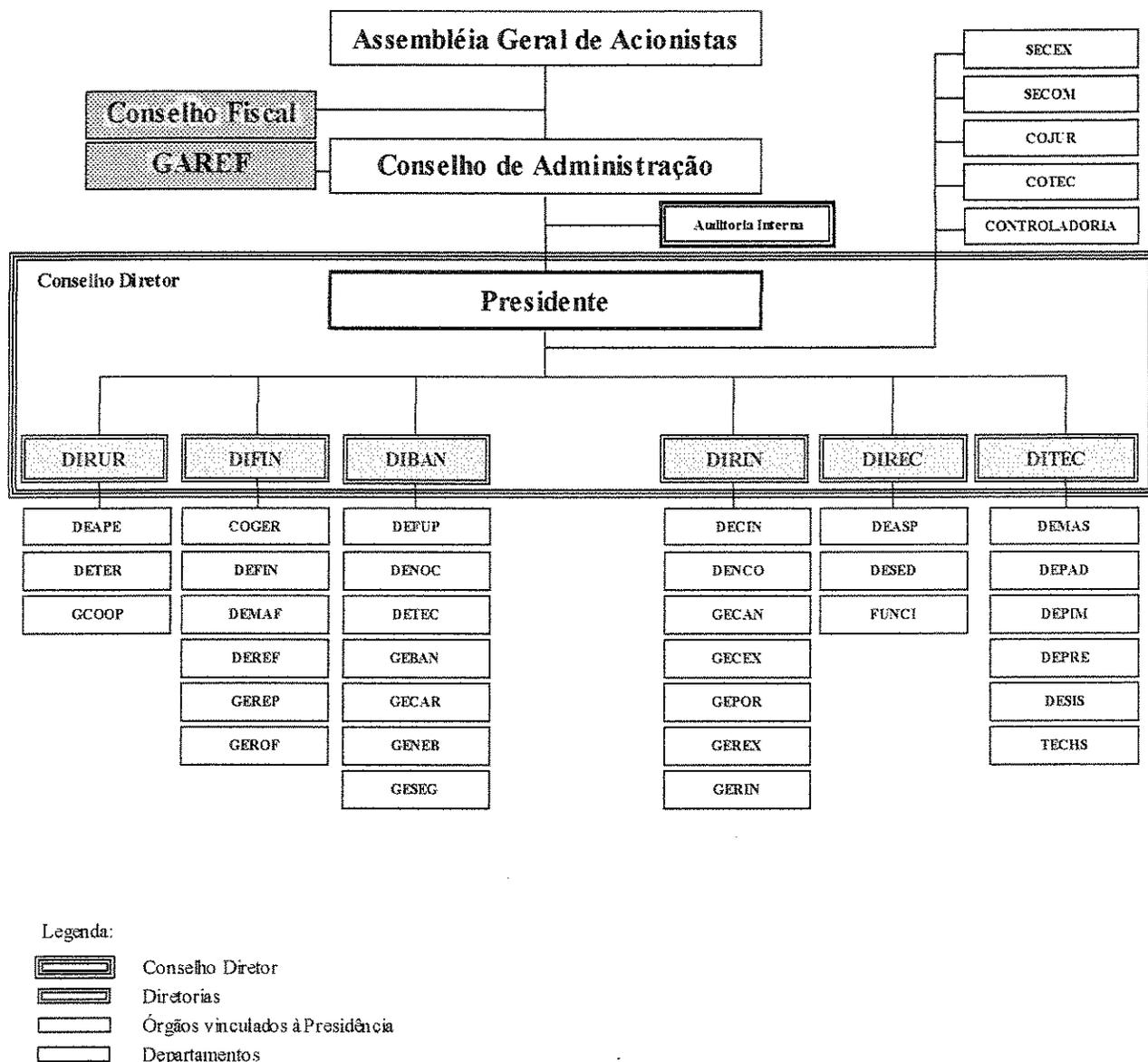
Retornando à apresentação da estrutura, nos anos 90, o discurso liberalizante do Governo Collor avança sobre a Carteira de Comércio Exterior (CACEX) e o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC); ambos são extintos junto com outros órgãos do setor público.

A estrutura da Diretoria de Crédito Rural do Banco do Brasil absorve parte das funções do antigo banco cooperativo e cria a Gerência de Cooperativas (GCOOP). No limiar do Plano Real, em 1994, o novo contorno do organograma do Banco do Brasil comporta a Controladoria e o Departamento de Tecnologia. São órgãos cuja importância aumenta com a estabilização da economia e o agravamento da concorrência bancária (figura 2-2) <sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Em 1991, é criado o gabinete do representante dos funcionários no Conselho de Administração (GAREF), extinto em 2002.

Figura 2.2: Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (1994)



Fonte: Banco do Brasil. Elaboração própria.

Não obstante às reformas anteriores, o ano de 1995 fica gravado como o ano de um novo divisor de águas na história recente do Banco do Brasil e do crédito rural. O Programa de Ajustes arremata o contorno do Banco do Brasil para competir no mercado bancário.

À medida que avança o biênio 1995/1996, em meio a prejuízos recordes, são dados giros mais fortes nas funções do Banco do Brasil, aproximando-as daquelas próprias dos bancos

privados. Hackbart (1996)<sup>5</sup> diz que “o Banco do Brasil, que deveria ser uma instituição financeira pública e social direcionada a fomentar o setor (agricultura familiar), torna-se, cada vez mais, um banco a serviço dos interesses privados, com práticas de um banco comercial”.

Com base em Araújo (2001)<sup>6</sup>, pode-se concluir que a orientação de o Banco do Brasil atuar à semelhança dos bancos privados parte do Poder Executivo (NT-MF nº 20). Num cenário de estabilidade e abertura financeira, lançada à própria sorte, a Empresa Banco do Brasil teve que intensificar suas potencialidades como banco comercial. Conforme se observa no Quadro 2-1, em nome da boa prática bancária que o novo contexto exige, o objetivo de *promover* o desenvolvimento econômico e social do País torna-se um papel quase residual. Em 1992, ainda predomina uma acanhada missão de *apoiar* o desenvolvimento. Já em 1995, a missão de promover se transfigura na de *contribuir*. Chega, por fim, em 2000, reduzida à noção vaga de *ser útil*. Promover, apoiar, contribuir ou ser útil, em nenhum momento são missões que deixam de estar condicionadas a disponibilidades no orçamento público. Nisso vai se completando a metamorfose do Banco do Brasil.

O fato de o Banco do Brasil assumir o financiamento da agricultura com recursos captados no mercado é um dos fatores explicativos dessa mutação. Segundo Tavares (1996)<sup>7</sup>, o prejuízo histórico de 1995 reflete “a ausência de um esquema coerente” para as funções de política pública a cargo do Banco do Brasil. Para Vidotto (2001)<sup>8</sup>, o modelo da alocação prévia de recursos, pelo Tesouro, também traz prejuízos à Instituição: “a liberação desses recursos através da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) não impediu que o banco ainda comprometesse com certa frequência recursos mobilizados no mercado para atender às operações oficiais”, conclui. Logo, os argumentos a favor da missão de fomento, ainda que (e também porque) os resultados negativos do uso político do Banco do Brasil acabassem pagos pela União, vão perdendo espaço na missão do Banco para a visão comercial e financeira que orienta os bancos privados.

---

<sup>5</sup> HACKBART, Rolf. Sugestões para uma Política Agrícola do PT. *Economia em Perspectiva*. São Paulo (131): 5-7, maio-junho 1996.

<sup>6</sup> ARAUJO, Elder L. Alves (op.cit.).

<sup>7</sup> TAVARES, Maria da Conceição. O rombo do Banco do Brasil. Brasília, DF: *Correio Brasiliense*, 14/4/1996.

<sup>8</sup> VIDOTTO, Carlos Augusto. 2002. *O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa – um balanço das mudanças estruturais*. Campinas, SP: UNICAMP/IE. Tese de Doutorado.

Mas exigir operações de crédito mais seguras e lucrativas tem seu custo. Agrava a exclusão de produtores do crédito rural e legitima estratégias negociais na alocação dos recursos públicos que terminam fortalecendo os grandes grupos econômicos que atuam no *agribusiness*. O Banco do Brasil, no decorrer dos anos 90, é organizado para atuar como um banco privado. Nisso convergem os interesses do próprio Banco – que busca preservar seu *market share* – e do Governo Federal que visa reduzir os seus gastos, incrementar o superávit primário com as receitas dos negócios das Estatais, fortalecer o sistema financeiro nacional. O então Presidente Ximenes retrata bem esses objetivos quando diz que a função social do Banco do Brasil passaria a ser “dar lucro”.<sup>9</sup>

**Quadro 2.1: Missões do Banco do Brasil (1989-2002)**

<b>1989 a 1991</b>
“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 intercâmbio 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.”
<b>1991 a 1992</b>
“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.”
<b>1992 a 1995</b>
“Apoiar o desenvolvimento econômico e social do País.”
<b>1995 a 1999</b>
“Ser o melhor banco do Brasil, assegurar a satisfação dos clientes, atender às expectativas dos acionistas e contribuir para o desenvolvimento do País.”
<b>2000 a 2002</b>
“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 à sociedade.”

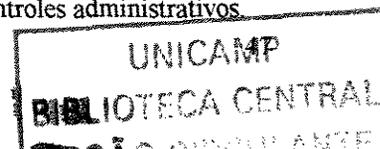
Fonte: Relatórios Anuais do Banco do Brasil. Elaboração própria.

A Administração Ximenes vem calibrar o Banco do Brasil para “fazer frente” ao impacto da crise fiscal, da globalização e do acirramento da concorrência numa economia com inflação baixa. Diagnostica e se dispõe a enfrentar problemas históricos, tais como: “excessiva centralização de poderes; lentidão no processo decisório; elevados níveis de inadimplência nas operações de crédito e pesada estrutura de custos”<sup>10</sup>. Esses e outros já vêm sendo identificados desde a extinção da conta-movimento<sup>11</sup>. O descaso com a liquidez e a rentabilidade, a falta de

<sup>9</sup> Cabe lembrar que o resultado das empresas estatais, quando positivo, melhoram a Necessidade de Financiamento do Setor Público. Em 2001, por exemplo, as empresas federais contribuíram com 0,64% do superávit primário de 3,68% (BCB, Nota para a Imprensa, Política Fiscal, maio/2002).

<sup>10</sup> Banco do Brasil. *Position Paper* (1995).

<sup>11</sup> As “limitações” de natureza cultural, a inadimplência, o crédito rural e a ausência de controles administrativos



integração das diversas áreas, problemas culturais relacionados com a condição de Autoridade Monetária estão entre as causas apontadas para os prejuízos do Banco do Brasil.

O “Programa de Ajustes” da Administração Ximenes<sup>12</sup> propõe solucionar esses problemas com duas diretrizes básicas de atuação: "a busca imediata do equilíbrio financeiro da Empresa e ações voltadas para a modernização". O equilíbrio financeiro vem com o aumento das receitas, a redução dos custos e da inadimplência e a modernização, por meio do aperfeiçoamento dos processos operacionais, da atualização tecnológica, das mudanças na estrutura organizacional para consolidar um novo modelo de gestão<sup>13</sup>.

Tem início a remodelagem da estrutura organizacional, a redução das despesas com pessoal, investimentos em tecnologia, saneamento da carteira de ativos, desenvolvimento de novos produtos e serviços porque o novo presidente do Banco do Brasil entende que:

só assim o Banco estará em condições de prestar bons serviços a seus clientes, corresponder às expectativas de retorno financeiro de seus acionistas e cumprir o papel relevante que lhe será reservado no financiamento do novo ciclo de desenvolvimento econômico e social do País.<sup>14</sup>

A orientação estratégica é tornada pública: a ordem é "ser o melhor banco do Brasil, assegurar a satisfação dos clientes, atender às expectativas dos acionistas e contribuir para o desenvolvimento do País"<sup>15</sup>. As operações de crédito rural ganham o contorno de *negócio bancário* para cumprir critérios de desempenho baseados no retorno financeiro, buscando parcerias com o setor privado, inclusive nos programas do Governo Federal (conforme consta no capítulo 3).

Com o avanço da regulação prudencial, das privatizações dos bancos estaduais, da concorrência bancária e da busca do ajuste fiscal, o discurso da agilidade, da competitividade e da rentabilidade dos bancos públicos é unificado e legitimado pelo Estado e pela sociedade civil<sup>16</sup>.

Especificamente no que diz respeito à agricultura, depois do saneamento financeiro balizado nos recursos do Tesouro Nacional, o Banco do Brasil estabelece como meta

---

<sup>12</sup> Paulo César Ximenes tomou posse na Presidência do Banco do Brasil em 16 de fevereiro de 1995.

<sup>13</sup> Banco do Brasil. *Position Paper* (1995).

<sup>14</sup> *Id. ibid.*

<sup>15</sup> Missão do Banco do Brasil.

<sup>16</sup> O Banco do Brasil recebeu diversos prêmios, entre eles, em 2001, pela 10ª vez, o *Top of Mind*, como instituição financeira mais lembrada, segundo o Instituto DataFolha (Banco do Brasil, 2002).

inadimplência "zero" nas novas operações de crédito rural. Não é desprezível o impacto que a gestão financeira causa no relacionamento do Banco com o Tesouro Nacional; os "clientes" produtores rurais; as agroindústrias; os fabricantes e os revendedores de máquinas; equipamentos e insumos agrícolas.

## 2.1. Reforma da arquitetura organizacional

A arquitetura organizacional ganha nova forma na Gestão Ximenes, que visa a eliminar a estrutura dos departamentos por função, bem como a sobreposição de atividades e a perda de recursos. A Nova Administração quer ainda identificar a contribuição das áreas para o lucro, gerar sinergia entre elas e reduzir interferências políticas no processo decisório.

A meta é ajustar a estrutura do Banco do Brasil aos padrões de mercado. De fato, a mudança para a atuação na forma de Colegiado já havia sido adotada há muito tempo pelos concorrentes. Segundo Lachini (2002), no Brasil, Amador Aguiar, presidente do Banco Bradesco S.A., foi o primeiro a reunir toda a diretoria numa ampla sala<sup>17</sup>. No Banco do Brasil, até 1995, os diretores e o presidente reuniam-se esporadicamente.

A reforma estrutural separa as funções de crédito das operacionais, que, na estrutura antiga, estão sob a responsabilidade de cada diretoria. Com a reorganização, as normas operacionais do crédito agrícola, por exemplo, continuam sendo elaboradas e divulgadas pela Diretoria de Crédito Rural, porém os critérios de análise de crédito (limites, capacidade de pagamento, garantias e outros) passam a ser conduzidos pela Diretoria de Crédito (figura 2-3).

Pela primeira vez na história, o termo "negócios" é usado sem receio no organograma do Banco do Brasil, expressando com maior aparência o esforço para mudar a cultura da organização<sup>18</sup>. É com esse enfoque que as linhas de crédito, inclusive da área rural, são tratadas. A estrutura é dominada por negócios rurais e agroindustriais, negócios com os governos – estaduais, municipais e federal –, com cooperativas, da área internacional, da área comercial, da seguridade, da recuperação de crédito, de varejo e serviços, do mercado de capitais, da rede de

---

<sup>17</sup> LACHINI, Cláudio. O primeiro continua o primeiro. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 30 jan. 2002, Suplemento Especial "Grandes Grupos", página 1.

<sup>18</sup> Mudanças de natureza cultural são sempre complexas, e a Administração Ximenes que teve de enfrentar o desafio de fazer com que os padrões de comportamento e de recompensa "de mercado" passassem a predominar sobre os que antes eram dados pelo orgulho de contribuir com o papel de uma Autoridade Monetária. Os concursos de admissão e os cursos de formação profissional contribuem para essa tarefa.

distribuição. Tal como qualquer outro banco comercial (o Banco Itaú S.A. divulga orientações semelhantes)<sup>19</sup>, a integração entre esses negócios visa a conceder créditos rentáveis e seguros, inclusive no financiamento à agricultura.

A cobrança de dívidas entra no foco negocial. Para recuperar débitos em atraso, é criada a Unidade Estratégica de Negócios de Recuperação de Créditos, especializada em negociação desses ativos.

**Num primeiro passo, portanto, a nova estrutura organizacional do Banco do Brasil é desenhada para o foco nos negócios. Negócios lucrativos, que possam incorporar o patrimônio e, com isso, afastar novos desenquadramentos das regras da Basiléia. São essas regras, aliás, que determinam um outro conjunto de reformas organizacionais.**

Por força da Resolução nº 2.554, editada pelo Banco Central em 28 de setembro de 1998, ao longo do ano de 1999 são criadas as Áreas ligadas aos Controles Internos e Gestão de Riscos. Sob a responsabilidade da Unidade de Controles Internos está o controle dos riscos: operacional, legal, de conjuntura e de imagem. Já a Unidade de Função de Gestão de Riscos tem como atribuição avaliar o risco de mercado e de liquidez. O tripé da estrutura que se forma em torno da gerência das várias modalidades de risco que permeiam a atividade bancária é completado com as funções da Unidade de Função Crédito, no que diz respeito ao risco de crédito. Essa última tem entre seus objetivos minimizar o risco da inadimplência e da concentração do crédito, estreitamente vinculados à gestão das operações ativas, como a carteira rural.

Pela força da necessidade de gerar lucro, pela recomendação do Banco Central, embasada no Acordo da Basiléia, ou pelos preceitos da transparência, temas reunidos sob a chamada Governança Corporativa, o Banco do Brasil segue remodelando sua estrutura organizacional. Na configuração atual (v. figura 2-4), as 16 diretorias, as 7 vice-presidências e a Presidência formam a Diretoria Executiva, e todos os executivos são responsáveis pelos negócios das suas respectivas áreas.

Cabe registrar a transformação da Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários do Banco do Brasil (BB DTVM) numa empresa (BB Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A.), com administração exclusiva, também em 2001. A mudança

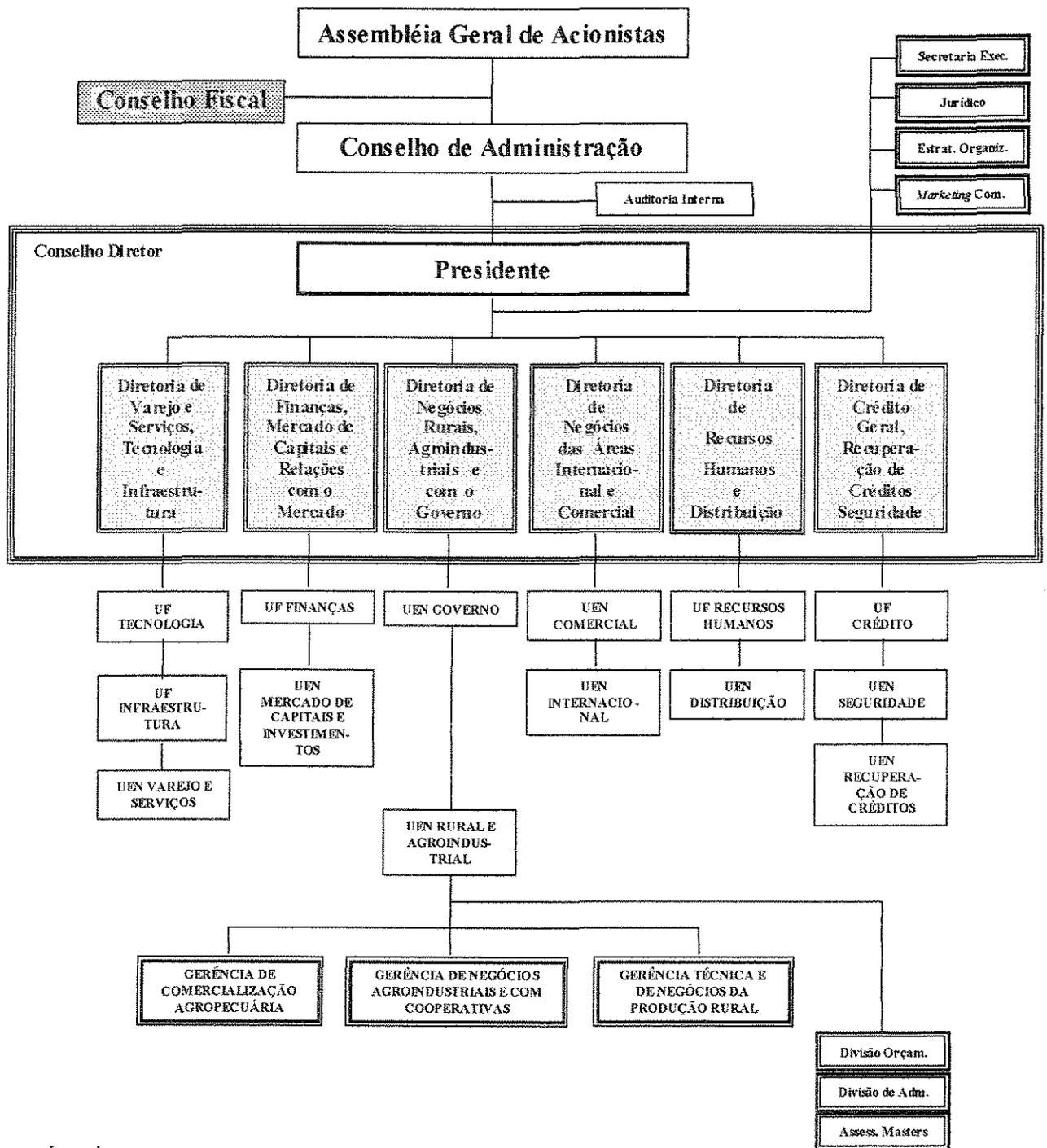
---

<sup>19</sup> BANCO ITAU S.A. *Relatório Anual 2001*. São Paulo, SP: 2002.

tanto amplia a autonomia da gestora de fundos como atende às exigências do Banco Central, divulgadas na Resolução nº 2.451, de 27 de novembro de 1997, com respeito à segregação da gestão dos recursos de terceiros da gestão dos demais recursos do Banco do Brasil.

Não se pretende detalhar todas as mudanças organizacionais ocorridas no Banco do Brasil nos últimos anos, mesmo porque o foco da análise é o crédito rural. Nisso, destaca-se que, em decorrência do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais e do Banco do Brasil em banco múltiplo, a Diretoria de Negócios das Áreas Rurais e Agroindustriais e com o Governo também se transforma numa vice-presidência.

Figura 2.3: Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (1998)

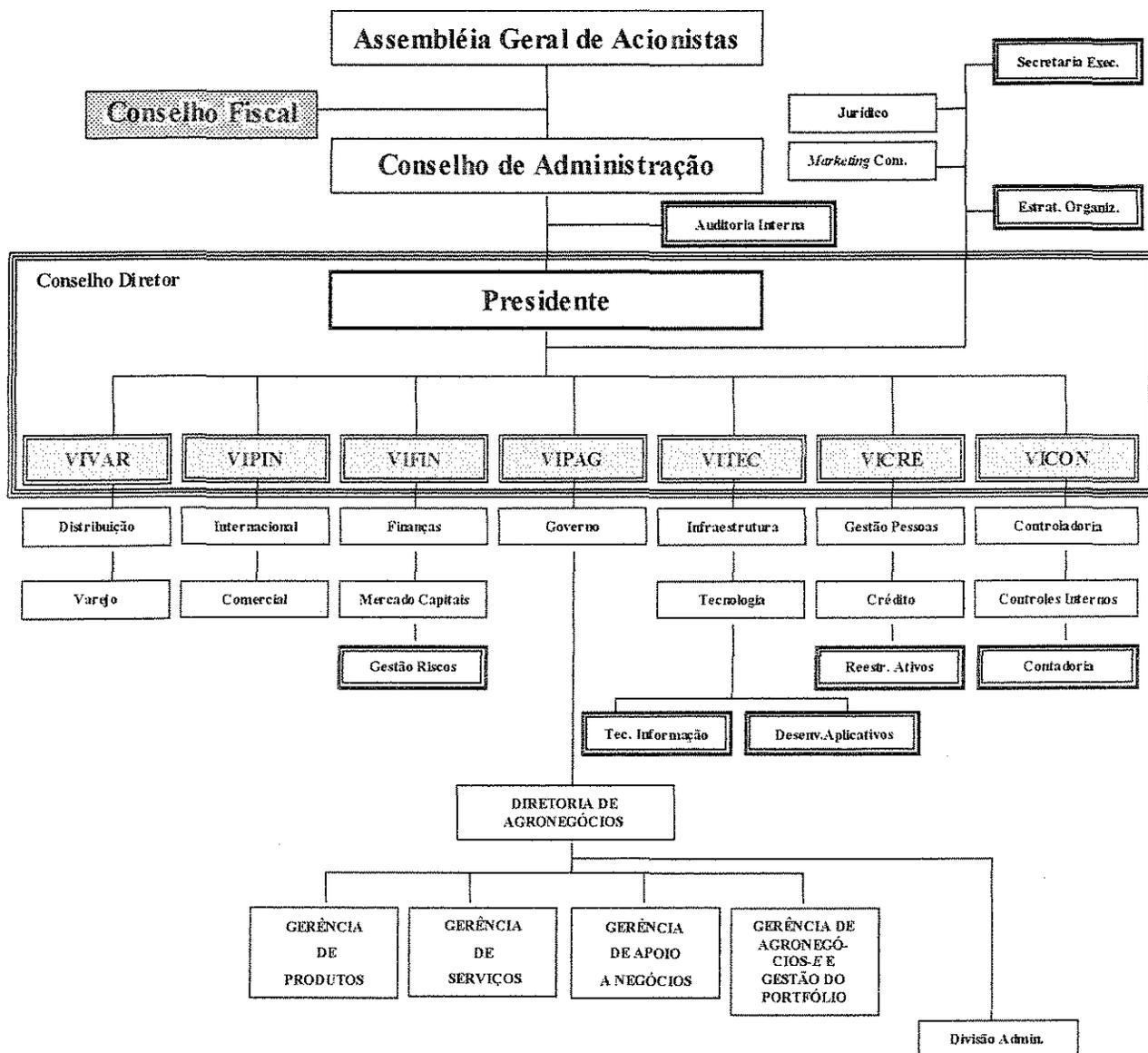


Legenda:

- Conselho Diretor
- Vice-Presidências
- UEN Unidade Estratégia de Negócios, UF Unidade de Função
- Unidades de Assessoramento
- Gerências da UEN Rural e Agroindustrial

Fonte: Banco do Brasil. Relatório Anual. Elaboração própria.

Figura 2.4: Estrutura Organizacional do Banco do Brasil (2001)



Legenda:

- Conselho Diretor
- Vice-Presidências
- Diretorias
- Unidades

Fonte: Banco do Brasil S.A. Relatório Anual 2001.

As sucessivas reformas do Banco do Brasil fortalecem a Empresa como instituição financeira comercial, mas a distancia do papel de agente do Estado. Ainda que o fomento da agricultura e os negócios voltados para o lucro insistam em caminhar juntos, os negócios lucrativos tendem a se impor com o aumento da concorrência e o discurso do ajuste fiscal.

**Com a anuência do Governo Federal, o crédito rural, para chegar às mãos dos produtores, deve provar sua rentabilidade. Isso termina desfigurando-o como instrumento de política pública, independentemente da fonte dos recursos, quer públicas ou privadas.** O argumento básico para essa postura é a necessidade de, uma vez capitalizados, os bancos públicos assumirem o compromisso de se manterem ajustados às regras da Basileia para fortalecer o sistema financeiro nacional, evitando que operações de crédito sejam realizadas sem análise rigorosa, minimizando perdas no futuro e pressões sobre os gastos públicos.

O resultado em vista pelo Governo é o enquadramento dos bancos públicos nos parâmetros de desempenho dos concorrentes privados, inclusive no crédito rural. Entre 1998 e 2001, o lucro líquido médio anual do Banco do Brasil supera R\$ 940 milhões. No primeiro semestre de 2002, com um retorno de 20,6% sobre o Patrimônio Líquido, o lucro líquido da estatal alcança R\$ 823 milhões, ficando pouco abaixo dos R\$ 904 milhões registrados pelo Bradesco<sup>20</sup>. Se antes os “produtos” bancários já eram objeto de ações estratégicas, sob a concorrência acirrada e o apoio do Estado, o tom dessa característica aumenta, com a fixação de metas rígidas de rentabilidade previamente definidas.

No Banco do Brasil ou no Banco Itaú, “a definição da política de crédito visa a garantir ações sincronizadas e otimizar as oportunidades de negócios”<sup>21</sup>. Para garantir que esse objetivo seja atingido, as normas operacionais e as metas de desempenho serão atestadas pelas novas áreas e atribuições que ganham vida na novíssima Macroestrutura Organizacional do Banco do Brasil.

## **2.2. Evolução dos recursos tecnológicos e do quadro de pessoal**

À reforma organizacional junta-se o Plano Diretor de Informática que, no âmbito do Programa de Ajustes 1995/96, identifica deficiências na área de tecnologia do Banco do Brasil.

---

<sup>20</sup> Comentando a proposta – que teria sido manifestada por um dos candidatos à Presidência da República no pleito de 2002 – de eleição dos presidentes das estatais pelos próprios funcionários, um jornal de grande circulação reconheceu que “o Banco do Brasil vem obtendo melhores resultados após receber injeção de capital de R\$ 8 bilhões, em 1996...”. AMEAÇA à eficiência das estatais. *O Estado de S. Paulo*. São Paulo, SP, 5 jul. 2002.

<sup>21</sup> BANCO ITAÚ S.A. *Relatório Anual 2001*. São Paulo, SP, 2002.

Há um longo caminho a percorrer na realização de investimentos tecnológicos, adiados por cortes no orçamento da União, restrição às importações e falta de canais de comunicação. Em 1986, apenas a emissão de saldos e extratos era feita em meio eletrônico no Banco do Brasil. Em 1990, o microcomputador ainda não fazia parte da rotina da sua rede de 3.000 agências. Até meados dos anos 90, ainda não havia no Banco do Brasil um órgão especializado nas questões ligadas à área de tecnologia.

Observa-se no organograma do Banco do Brasil, de 1990 (figura 2-1), a existência de apenas um departamento responsável pelos sistemas operacionais e processamento de dados (DESYS). A diretoria à qual esse departamento subordinava-se também reúne assuntos do patrimônio, de materiais e de imóveis (DITEC). Em 1994, é agregado à mesma estrutura da qual participa o DESYS um outro departamento, para impulsionar os avanços tecnológicos: o TECHS.

Incrementar a competitividade requer do Banco investimentos pesados em tecnologia. A finalidade é reduzir custos, aumentar receitas, expandir negócios. O lema de que “a primeira função social do Banco do Brasil é dar lucro”<sup>22</sup> mostra que o foco da Empresa volta-se para o desempenho dos principais bancos privados do País, como o Bradesco e o Itaú<sup>23</sup>.

A partir de 1995, a área de tecnologia ganha *status* na Diretoria de Varejo, Serviços e Infra-estrutura, e é criada uma unidade de função específica de tecnologia, separada das demais vinculadas aos temas de infra-estrutura (figura 2-3). Os investimentos tecnológicos que o Banco do Brasil realiza, entre 1995 e 1997, aproximam-se de R\$ 2,0 bilhões<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Entrevista do Presidente do Banco do Brasil à Revista Conjuntura Econômica, da FGV (1995).

<sup>23</sup> Um desses indicadores de desempenho é o índice de eficiência das instituições financeiras. Esse índice é apurado pela divisão das despesas de pessoal e administrativas pelo resultado bruto da intermediação financeira e serviços. Quanto menor o índice, maior a eficiência dos bancos. Em 2001, o índice do Banco Itaú atingiu 54,7%; o do Banco do Brasil, 69,2%; e o do ABN-Amro Bank, 69,8% (fontes: Relatório Anual 2001, do Banco Itaú; Análise do Desempenho 2001, do Banco do Brasil e Bancos brasileiros melhoram a eficiência, in *Gazeta Mercantil*, Finanças & Mercados, B-1, 20/5/2002).

Tabela 2.1: BANCO DO BRASIL – Capacidade de processamento (2001)

Equipamentos	Quantidades	Unidades
Computadores de grande porte	16	
Processamento	21736	MIPS
Memória	432	gigabytes
Armazenamento	64,48	terabytes
Velocidade de comunicação	36	MBPS

Fonte: B. do Brasil. 2001. *bb.com.você*. MIPS, gigabytes, terabytes, MBPS<sup>25</sup>

A liberalização financeira, a regulação prudencial, o avanço da concorrência, o novo modelo de gestão que prioriza parâmetros mínimos de rentabilidade levam à geração de uma nova estrutura organizacional. Mover essa nova estrutura implica atender demandas tecnológicas que vão desde o desenvolvimento de sistemas à instalação de máquinas e equipamentos. A rede de agências, por exemplo, busca expandir o auto-atendimento, que reduz custos, filas, tempo de espera, amplia o horário bancário, características que se impõem à medida que a concorrência pela venda de produtos e serviços aumenta, enquanto os ganhos inflacionários diminuem.

No imediato pós-Real, a maioria dos bancos busca ampliar a base de clientes, estratégia que, por si, requer investimentos tecnológicos para contrabalançar sua outra face: a redução de pessoal. Nos seis anos compreendidos entre os finais de 1994 e de 2001, cerca de 170 mil empregos desaparecem do sistema bancário (tabela 2.2).

<sup>24</sup> Banco do Brasil. 2001. *bb.com.você*. Ano 2, nº 10, set./out. Brasília, DF.

<sup>25</sup> MIPS significam milhões de instruções por segundo; gigabyte, 1 milhão de bytes; terabyte, 1 bilhão de bytes e MBPS, milhões de bytes por segundo. Fonte: Banco do Brasil. 2001. *bb.com.você*. Ano 2, nº 10, set./out. Brasília, DF.

Tabela 2.2: BRASIL – Empregados do setor bancário (em dezembro)

Ano	M.T.E. <sup>(1)</sup>	Variação	%
1994	571.285	-	-
1995	558.692	-12.593	-2,20
1996	483.165	-75.527	-13,52
1997	446.830	-36.335	-7,52
1998	426.442	-20.388	-4,56
1999	406.315	-20.127	-4,72
2000	402.425	-3.890	-0,96
2001	400.802	-1.623	-0,40

Fonte: FEBRABAN.<sup>(1)</sup> Ministério do Trabalho e do Emprego (2002). Elaboração própria.

Os argumentos da Federação Brasileira das Associações de Bancos (FEBRABAN)<sup>26</sup> para explicar a redução do emprego bancário não excluem o impacto do avanço tecnológico:

redução do número de bancos por fusões, incorporações, privatizações e simples encerramento de atividades; terceirização de atividades não-financeiras, como transportes, segurança, limpeza, serviços de engenharia e de manutenção de prédios e equipamentos, restaurantes, desenvolvimentos de *softwares* etc.; evolução das tecnologias de informática, permitindo automatizar serviços para reduzir custos e aumentar a segurança e a qualidade do atendimento, disponibilizando serviços por telefone, fax e computadores em escritórios e residências; necessidade de reduzir as despesas do setor, para ajustá-lo a uma economia estabilizada, na qual as receitas de *floating* praticamente inexistem; queda no volume de cheques compensados (-37,01%), após o Plano Real.

Há estimativas de que o corte de pessoal no sistema bancário teria sido ainda maior do que o apontado acima pela FEBRABAN, com base nos dados do Ministério do Trabalho e do Emprego. Segundo a Consultoria Austin Asis, os investimentos em tecnologia no setor bancário reduz “de 1,1 milhão, em 1994, para 450 mil” o emprego bancário, por conseguinte, houve um aumento brutal nos índices de eficiência<sup>27</sup>.

<sup>26</sup>Entidade de natureza civil que atua em âmbito nacional, representando os bancos e orientando suas atividades. É integrada pelas associações de bancos da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e São Paulo. Disponível em: <<http://www.febraban.com.br>>.

<sup>27</sup> MANSO, Luiz Fernando. Bancos brasileiros melhoram a eficiência – investimentos em tecnologia e controle de despesas devem fazer índice se aproximar do obtido na Europa e EUA. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 20/5/2002, p. B-15.

**Tabela 2.3: BANCO DO BRASIL – Volume de Transações *on-line***

<b>Transações (em ago./2001)</b>	<b>em milhões</b>
<b>Em conta-corrente</b>	<b>381,0</b>
<b>Auto-atendimento</b>	<b>194,2</b>
<b>Internas e de sistema</b>	<b>186,8</b>
<b>Transações (set./2000-ago./2001)</b>	<b>em milhões</b>
<b>Auto-atendimento</b>	<b>1930,0</b>

Fonte: Banco do Brasil. 2001. *bb.com.você*.

Os investimentos fixos anuais do Banco do Brasil chegam, em 2001, a R\$ 600 milhões, “voltados, principalmente, à maior agilidade de atendimento, aumento da base de clientes e ao incentivo do uso da Internet”<sup>28</sup>.

No Banco do Brasil, o número de clientes salta de 6,1 milhões para 15 milhões, entre 1996 e o final do primeiro semestre deste ano de 2002. É necessário investir também em infraestrutura de telecomunicações para agilizar o aumento das transações eletrônicas que acompanha a expansão da clientela. Conforme mostra a tabela 2-3, apenas no mês de agosto de 2001, 194 milhões de transações são efetuadas nos terminais de auto-atendimento<sup>29</sup>. Num curto espaço de tempo, o Banco do Brasil cria tecnologia (em novembro de 2002, desenvolve 95% dos 798 aplicativos que utiliza, ver Retrato 2002) e constrói a maior capacidade tecnológica de processamento de dados da América Latina<sup>30</sup>.

No que se refere à informatização do atendimento, no final de 2001, o Banco do Brasil já dispunha de mais de 32 mil máquinas e 2.800 salas de auto-atendimento (tabela 2-4 e Gráfico 2-5). Isso não impede a Empresa (Relatório Anual 2001) de orçar, para 2002, mais R\$ 969,6 milhões em investimentos em tecnologia, a maior parte destinada à manutenção e à adequação de ativos de informática, informações e teleprocessamento<sup>31</sup>.

A informatização da rede de agências e a instalação de terminais de auto-atendimento são acompanhadas de novos produtos e serviços, como os empréstimos eletrônicos mediante limite

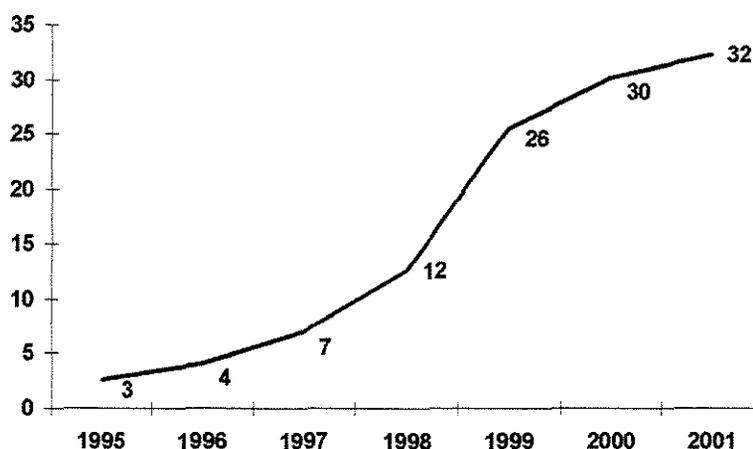
<sup>28</sup> Banco do Brasil, *Relatório Anual* 2001.

<sup>29</sup> No mês de novembro de 2002, essas transações subiram para 233 milhões. Esse número, somado às demais transações eletrônicas sobe para 3,2 bilhões por mês. (Retrato da Tecnologia Banco do Brasil, 2002).

<sup>30</sup> Banco do Brasil. 2001. *bb.com.você*. Ano 2, nº 10, set./out. Brasília, DF.

de crédito pré-aprovado, pagamentos de tributos e contas diversas, transferências, aplicações, depósitos e emissão de talões de cheques, entre outras antes realizáveis apenas nos terminais de caixa.

**Gráfico 2.1: Banco do Brasil – Máquinas de auto-atendimento (em 1.000)**



Fonte: Banco do Brasil – Relatórios Anuais. Elaboração própria.

O gráfico 2.1 mostra o avanço na instalação das máquinas de auto-atendimento no Banco do Brasil. Em 1995, são cerca de 3 mil máquinas, em 2001, elas chegam a 32 mil (tabela 2.4). Quando não há enxugamento no quadro das agências por conta desses avanços tecnológicos, a mão-de-obra liberada é redirecionada para a venda de produtos e serviços. Além disso, até setembro de 2001, as agências são remuneradas apenas pelos saques efetuados pelos clientes de outras em seus terminais. Desde então, a remuneração (R\$ 0,63 por saque e R\$ 0,26, para as demais) passou a abranger todas as transações realizadas nesses terminais<sup>32</sup>. Daí a realização de transações bancárias nesses terminais serem estimuladas pelos bancos, que fixam, para as agências, metas periódicas de uso dos equipamentos. Há nisso um esforço dos bancos para a mudança dos hábitos dos clientes, principalmente de idosos e em pequenas cidades.

<sup>31</sup> Os investimentos em tecnologia foram de R\$ 20,6 milhões em 1995; R\$ 196 milhões, em 1996; R\$ 700 milhões, em 1997 e deveriam alcançar R\$ 2,26 bilhões em 2000 (BANCO do Brasil agora tem que mostrar o jogo. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 15 jan. 1998.

<sup>32</sup> Banco do Brasil. 2001. *bb.com.você*. nov./dez. ano 2, nº 11.

**Tabela 2.4: Banco do Brasil – Tecnologia, em unidades (2001)**

<b>Equipamentos</b>	<b>2001</b>
<b>Terminais auto-atendimento</b>	<b>32000</b>
<b>Salas auto-atendimento</b>	<b>2803</b>
<b>Quiosques (BB e 24 horas)</b>	<b>2114</b>
<b>Auto BB</b>	<b>8</b>
<b>Servidores</b>	<b>10556</b>
<b>Estações de atendimento</b>	<b>35511</b>
<b>Estações de caixa</b>	<b>23513</b>
<b>Impressoras</b>	<b>18871</b>

Fonte: Banco do Brasil. 2001. *bb.com.você*.

As resistências à mudança tanto de pessoal como de clientes são superadas. Entre outros indicadores de desempenho do Banco do Brasil, a relação entre as receitas de prestação de serviços e as despesas com pessoal aumenta 20,2% do final de 2001 para o primeiro semestre de 2002, atingindo 82,7%, enquanto no mesmo período de 1998, fica em apenas 30,5%<sup>33</sup>.

Para melhorar o índice de eficiência, o Banco do Brasil também decide “reduzir custos e adequar o quadro de pessoal à realidade do sistema financeiro”<sup>34</sup>. No 1º semestre de 1995, do total das “Despesas Administrativas” do Banco do Brasil, 82,3% são “Despesas de Pessoal”<sup>35</sup>.

O Programa de Desligamento Voluntário (PDV), sob o guarda-chuva do Programa de Ajustes, viabiliza a dispensa de 13.388 em 1995. No final do ano seguinte, as “Despesas de Pessoal” são reduzidas para 76,6% das “Administrativas”. Mas ainda está longe dos seus principais concorrentes. Esses apresentam proporções bem menores entre as Despesas de Pessoal e as Administrativas – o Bradesco, 53,2%; o Itaú, 49,0%; o Unibanco, 42,7%; e o Real, 42,7%<sup>36</sup>.

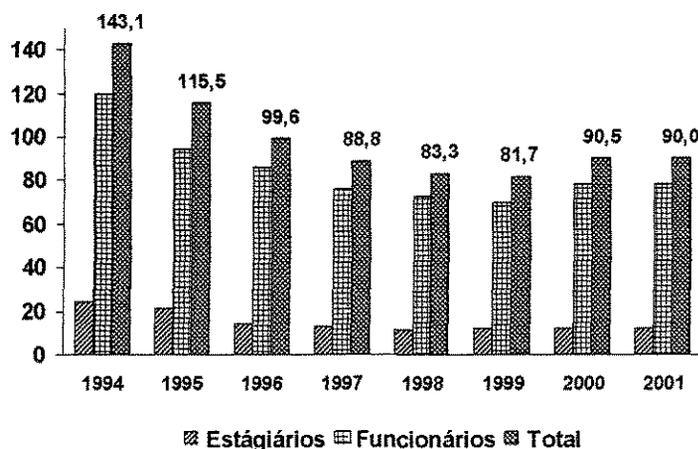
<sup>33</sup> Banco do Brasil. Informações Semestrais – I sem./1998 e I sem./2002.

<sup>34</sup> BANCO DO BRASIL. *Banco do Brasil em Perspectiva* (1996). Brasília, DF, 1996.

<sup>35</sup> BANCO DO BRASIL. *Relatório ABAMEC – 1º semestre de 1996*. Brasília, DF, 1996.

<sup>36</sup> BANCO DO BRASIL. *Relatório ABAMEC – Exercício de 1996*. Brasília, DF, 1997.

**Gráfico 2.2: Banco do Brasil – Quadro de Pessoal (1994-2001, em mil)**



Fonte: Banco do Brasil – Relatórios Anuais.

O ajuste na estrutura de custos chega à rede de agências. Elas são 3.101, em dezembro de 1994, e caem para 2.819 ao final de 1998. Depois, remodeladas e realocadas nos grandes centros urbanos e redistribuídas no País (avançam no Centro-Oeste onde são apenas 9,2% em 1994 e passam a 13%, em 2.001) as agências passam de 2.839 em 1999 para 3.045 no final de 2001, cobrindo cerca de 2.640 municípios, ante os 80% do final de 1994.<sup>37</sup>

No caso específico da gestão do crédito rural, o salto tecnológico do Banco do Brasil permite a implementação tanto de instrumentos de análise do risco da atividade a ser financiada, caso do Risco Técnico Agropecuário (RTA), como de sistemas de apoio aos negócios, a exemplo do aplicativo Leilões e CPR e, mais recentemente, do PRONAF automatizado<sup>38</sup>. Isso é possível porque há a integração de outros sistemas, como o de Cadastro e o de Análise de Clientes. Através desses ainda torna-se possível acionar os bancos de dados de terceiros, como da SERASA, do BNDES, ou mesmo a Central de Risco do Banco Central, isso à medida que novos investimentos são realizados na rede privativa de telecomunicações<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Banco do Brasil – Relatório Anual 2001.

<sup>38</sup> Lançado na EXPOINTER, em Esteiro (RS), dia 29 de outubro de 2002.

<sup>39</sup> A do Banco do Brasil é a maior do País abrangendo 3.140 agências e 9.273 pontos de atendimento (Banco do Brasil. *Retrato da Tecnologia Banco do Brasil*, 2002).

### 2.3. Saneamento da carteira de empréstimo

A conjugação dos projetos descritos vem de encontro a outra meta do Programa de Ajustes: o saneamento da carteira de empréstimo. Para competir num cenário de estabilidade, afastando especulações em torno da fragilidade da sua carteira de crédito, concentrada em setores de elevado risco – como a agricultura –, o Banco do Brasil, no âmbito do referido Programa, contabiliza pesadas Despesas de Provisão para Créditos de Liquidação Duvidosa num curto prazo. Foram R\$ 3,9 bilhões, em 1995, e R\$ 5,3 bilhões, em 1996.

A decisão contribui para os prejuízos históricos de R\$ 4,2 bilhões e R\$ 7,5 bilhões, em 1995 e 1996, respectivamente. Para Vidotto (2001), eles poderiam ter sido menores se fosse adotada uma estratégia gradualista para o saneamento da carteira de crédito. Na opinião do autor, os “mega-prejuízos deveram-se, em boa parte ao erro de cálculo da diretoria, que subestimou a situação real da agricultura e mais ainda o entorno político da instituição”.

Nada obstante, além do reforço das provisões, a prática de *write off* (transferência para prejuízo) também será adotada de forma cada vez mais agressiva pelos bancos. Na medida em que os bancos assumem os prejuízos, tendem a melhorar o tradicional índice de inadimplência (atrasos + créditos em liquidação/ativos de crédito) e, conseqüentemente, da qualidade dos ativos. No caso do Banco do Brasil, a inadimplência, apurada por esse índice, sai do patamar de 17,4%, em 1995, para 13,3%, em 1996. Isso não diminui a crítica anterior, principalmente considerando um cenário em que a inadimplência está aumentando em todo o sistema financeiro. Em 1994, os Créditos em Liquidação e Atraso no Banco Itaú representam 3,0% da carteira total; passam para 6,7% em 1995. No Bradesco, no mesmo período, o salto é de 2,5% para 5,1% e no Banco do Brasil, de 8,7% para 17,4%<sup>40</sup>.

No caso específico do Banco do Brasil, tem-se outro agravante, a expressiva participação do setor rural na sua carteira de crédito. Em dezembro de 1995, 54% dos ativos de crédito do Banco do Brasil com o setor privado estão concentrados na área rural; em 1996, essa participação ainda é bastante expressiva, 49%<sup>41</sup>. À época, a renda líquida do setor agropecuário havia sido comprimida com a sobrevalorização cambial, a concorrência das importações, os juros reais

---

<sup>40</sup> BANCO DO BRASIL em perspectiva. *Palestra do Presidente Ximenes*. Rio de Janeiro, 9/7/1996.

<sup>41</sup> Banco do Brasil. 1997. *ABAMEC Exercício 1996*. Brasília (DF).

elevados e a queda dos preços agrícolas pelas sucessivas safras recordes no imediato do Plano Real.

Nesse quadro, a correção financeira das dívidas rurais (vencidas e vincendas) descola-se da variação da renda dos produtores, tornando ainda mais remota a regularização das dívidas do setor. O debate em torno da dívida agrícola agiganta-se, passando a ser tema do Congresso Nacional, em que se confrontam o Legislativo e o Executivo, nas propostas de solução para o problema.

A bancada rural tem a seu favor o argumento da contribuição da agricultura para a queda dos preços dos alimentos; já o Executivo sinaliza com os benefícios do controle da inflação, como a prefixação das taxas de juros. Mas a concentração das dívidas em grandes clientes – os 150 maiores devedores do Banco do Brasil, entre as dívidas do setor rural e outras, respondem por 74% da inadimplência<sup>42</sup> – dificulta a legitimação de uma decisão política para o estoque das dívidas de forma ampla e genérica e, por outro lado, também minimiza os efeitos de uma postura de cobrança mais agressiva.

Ainda que os recursos de recuperação dos créditos mostrem poucos efeitos no curto prazo (enquanto a recuperação de prejuízos no BRADESCO corresponde a 6,5% dos ativos de crédito, em 1996, no Banco do Brasil, essa proporção atinge apenas 0,4%, conforme Relatório ABAMEC, 1996), não se pode ignorar os efeitos da transparência na gestão da carteira de crédito do Banco do Brasil.

Na medida em que abre as contas do Banco do Brasil (provocando inclusive a queda do valor das suas ações<sup>43</sup>), a Nova Administração busca legitimar ações mais duras contra os devedores, bem como, deixar claro ao mercado uma mudança em direção às práticas dos bancos privados. Daí o Presidente do Banco do Brasil, Paulo César Ximenes, assim classificar a capitalização histórica: “simplesmente, o que ocorreu foi um vantajoso investimento no futuro da maior instituição financeira do País”<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> BANCO DO BRASIL em perspectiva. Palestra do Presidente Ximenes. Rio de Janeiro, RJ, 9 jul. 1996.

<sup>43</sup> Quando os negócios com os papéis do Banco do Brasil (BBPN) foram retomados em 24 de março de 1996, as cotações tiveram queda histórica de 31,4%, refletindo, em parte, o anúncio prévio de novo prejuízo no primeiro semestre daquele ano (Mattos, Elpidio M. Ações do BB despencam. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 25 mar. 1996.

<sup>44</sup> *Gazeta Mercantil*, Banco do Brasil agora tem de mostrar o jogo. São Paulo, SP, 15 jan. 1998.

Em se tratando de um investimento, a relação do Banco do Brasil com o mercado, com seus clientes, com seus funcionários e com a União tem que mudar para que o projeto pós-1995 não naufrague. O Banco do Brasil pós-Real tem que se mostrar determinado a: reduzir despesas, aumentar receitas, rever práticas de crédito, imprimir austeridade na contratação de novas operações, elevar a produtividade, recuperar dívidas em atraso e expandir negócios.

Passada a fase crítica dos prejuízos históricos, ao encerrar o primeiro semestre de 1997, o Banco do Brasil já registra um lucro líquido de R\$ 287 milhões. Desde então, o lucro é positivo e crescente nos demais períodos equivalentes: no primeiro semestre de 1998, outros R\$ 415 milhões, e, no primeiro de 1999, mais R\$ 574 milhões.

Outros indicadores (rentabilidade, liquidez, eficiência, produtividade, qualidade do ativo e inadimplência) poderiam ser citados a favor do novo modelo de gestão. Interessa, entretanto, compreender a gestão do crédito rural nesse contexto. Adianta-se que essa gestão é marcada por dois fatores básicos: a redução da carteira e o perfil de negócio que adquirem esses ativos sob a nova estrutura e modelo de administração da Estatal. A participação da carteira de crédito rural (em 1996, estava em 49%) cai para 41,8%, em 2002, e para 28,4%, em 2001. Nesse último exercício, contribui para a queda o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, de junho de 2001, ao transferir parte dos ativos para a União.

#### **2.4. Adequação de capital e segurança do Banco (após as reformas organizacionais)**

Pode-se argumentar que as reformas organizacionais suportadas por avanços tecnológicos e gestões estratégicas dos recursos dos bancos buscam, além do lucro, o enquadramento ao chamado Índice da Basileia. No caso do Banco do Brasil, à medida que o Estado dá sinais de esgotamento da sua predisposição para cobrir eventuais descasamentos entre a estrutura de Passivos e Ativos do Banco, obter lucro significa garantir a sobrevivência da Instituição.

O Índice da Basileia trata da relação entre o Patrimônio de Referência Ajustado e o Ativo Ponderado. Com base na estrutura de ativos dos bancos, ponderada conforme o risco de cada grupo (que vai de 0% para as Disponibilidades, por exemplo, a 100% para as operações de crédito), apura-se o nível de capital exigido para que os bancos continuem operando.

Por exemplo, em dezembro de 2001, o Índice da Basileia do Banco Itaú é de 19,5%. O Patrimônio de Referência Ajustado do Banco Itaú era de R\$ 10,298 bilhões e o seu Ativo Ponderado, R\$ 52,850 bilhões<sup>45</sup>. Patrimônio de Referência é a soma dos capitais de Nível I (Patrimônio Líquido) e de Nível II (Dívida Subordinada, instrumentos híbridos de capital e dívida e ações preferenciais resgatáveis) que compõem o Patrimônio Líquido<sup>46</sup>. O Patrimônio Ajustado reflete deduções de capital para exposição cambial, de taxa de juros e outros. Logo, em 2001, o Índice da Basileia do Banco Itaú está acima do mínimo de 11% exigido pelo Banco Central do Brasil.

Caso o Índice caia abaixo daquele mínimo, determinado pela Autoridade Monetária, restarão duas alternativas ao banco: reduzir seus ativos ou aumentar seu patrimônio. Daí os bancos buscarem enquadrar-se às Regras de Basileia. O gráfico 2-3 mostra o enquadramento do Banco do Brasil ao Índice de Basileia. Note-se que em 1995, o Banco do Brasil cai abaixo do mínimo de 8% exigido pelo BACEN, tendo registrado o índice de adequação do capital de 5,7%<sup>47</sup>. Esse é um dos efeitos imediatos dos prejuízos registrados por conta da reestruturação da Empresa que, com o reforço de capital em 1996, volta a atender às exigências da Basileia. Cabe lembrar que em 1997, o Banco do Brasil registra lucro de R\$ 574 milhões; em 1998, R\$ 870 milhões; em 1999, R\$ 843 milhões; e em 2000, R\$ 974 milhões.

Apesar do novo arranjo organizacional, dos ajustes patrimoniais de meados da década e da introdução de um novo modelo de gestão terem contribuído para que o Banco do Brasil conseguisse essa seqüência de resultados positivos, a Instituição volta a ficar abaixo do Índice de Basileia, entre 1999 e junho de 2001. É verdade que nesse período o Banco Central aperta ainda mais o cálculo do Índice para a exposição cambial, risco de crédito e de taxas de juros. Além disso, “a Circular Bacen 2.916, de 6/8/99, altera a ponderação dos créditos tributários no cálculo dos ativos ponderados pelo risco, em escala progressiva, até 300%”<sup>48</sup>.

---

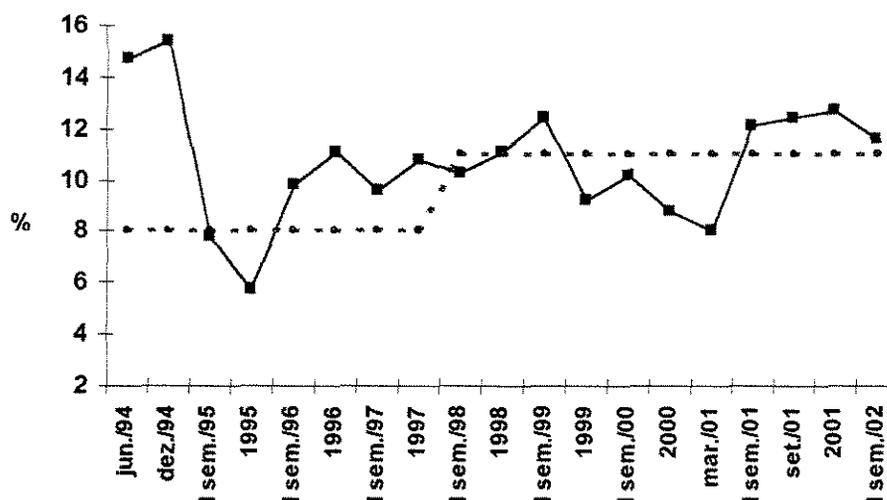
<sup>45</sup> Banco Itaú. Relatório Anual 2001.

<sup>46</sup> Vide Resolução nº 2.837, de 30/5/2001, do Banco Central do Brasil.

<sup>47</sup> Relação entre o total dos ativos ponderados pelo risco e o patrimônio líquido dos bancos.

<sup>48</sup> Banco do Brasil. Relatório Anual 2000.

**Gráfico 2.3: Banco do Brasil – Índice da Basiléia (jun./1994 a jun./2002)**



Fonte: Banco do Brasil: Relatórios, ABAMEC e de desempenho. Elaboração própria.

Com essas medidas, aumenta-se o total dos ativos ponderáveis pelo risco e eleva-se a exigência de patrimônio de referência. Mas também é verdade que os bancos oficiais não conseguem vencer as dificuldades decorrentes da redução dos ganhos inflacionários. E que, ainda, para competir com os bancos privados eles precisam de novos ajustes. Entre esses ajustes estará, em junho de 2001, a desoneração do risco e do custo das operações de crédito consideradas de interesse da União, como parte expressiva do crédito rural, no caso do Banco do Brasil.

Assim, o reenquadramento do Banco do Brasil às Regras da Basiléia virá novamente com a edição da Medida Provisória nº 2.155, de 22 de junho de 2001, que estabelece o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, chamada, a princípio, de “PROER 2”. Segundo o Ministério da Fazenda, trata-se da última etapa do saneamento do sistema financeiro, após o socorro aos bancos estaduais privatizados e à capitalização do Banco do Brasil, em 1996<sup>49</sup>. Ainda no final de junho de 2001 é editada a Medida Provisória nº 2.196-1, de 28 de junho de 2001, reforçando a anterior e criando a Empresa Gestora de Ativos (EMGEA).

Para o Governo Federal, o Programa deveria ser interpretado como “... um custo que vale a pena pagar”<sup>50</sup>. Entretanto, o que transparece é o impacto esperado sobre a dívida pública, cerca

<sup>49</sup> *Folha de S. Paulo*. Governo põe R\$ 12,5 bi em bancos federais. São Paulo, SP, 23 jun. 2001, b-1.

<sup>50</sup> *Folha de S. Paulo* (23 jun. 2001, b-1).

de R\$ 12,5 bilhões para a capitalização da Caixa Econômica Federal, do Banco do Nordeste e do Banco da Amazônia. O Banco do Brasil, já capitalizado em 1996, repassa R\$ 4,1 bilhões em créditos agrícolas ao Tesouro Nacional, em troca de títulos públicos. São dívidas de grandes produtores, com valores que ultrapassam R\$ 200 mil, amparados pela Lei nº 9.138, de 29/11/1995 (Lei da Securitização). Outro R\$ 1,2 bilhão em créditos securitizados também é transferido para o Tesouro e mais R\$ 7,2 bilhões de títulos da dívida externa são trocados por títulos da dívida interna<sup>51</sup>. Diz o artigo 6º da MP nº 2.155: “*Fica a União autorizada a: I) permutar, por títulos de emissão do Tesouro Nacional: a) com o BB, os títulos da dívida externa brasileira, de emissão da República Federativa do Brasil, considerados pelo valor de face (...)*”.

A Medida transforma 2001 num ano “marcante na história do Banco do Brasil (...) a carteira de crédito rural teve sua participação diminuída de 41,8% do total da carteira de crédito para 28,4%”<sup>52</sup>. De fato, o crédito rural que já vem numa tendência de participação declinante na carteira total (1992: 44,3%; 1993: 39,8%; 1994: 39,5%; 1995: 51,2%; 1996: 47,8%; 2000: 41,8%) perde espaço com as transferências para a União. Por aquisição ou dação em pagamento, são transferidos os créditos do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER III) e do Fundo de Defesa da Lavoura Cafeeira (FUNCAFÉ).

Não restam dúvidas de que a desoneração do risco e a incorporação dos recursos dos Fundos Constitucionais aos patrimônios das instituições oficiais as fortalecem. O Programa também dá um novo impulso à gestão estratégica do crédito rural, conforme se depreende dos trechos extraídos da Análise de Desempenho (2001), citados a seguir:

a contratação de novas operações de crédito rural esteve diretamente relacionada à necessidade de financiamento para a expansão prevista no plano de safra do Governo Federal; o BB, na execução de programas do Governo, baseia-se no recebimento de remuneração apropriada pelos encargos assumidos; o Governo prevê no orçamento federal a equalização de taxa de aplicação para os empréstimos cujo *spread* não é compatível com a rentabilidade planejada para os demais negócios do Banco; os recursos contratados (...), com prazo médio de 346 dias, correspondem a 77,6% do total; a atuação estende-se ao longo de toda a cadeia produtiva; instrumentos de parceria com empresas do setor têm como função alavancar negócios e reduzir riscos.

Sabe-se que ao reforçar-se na trilha do negócio bancário, o Banco do Brasil estará buscando ir além de evitar que novos “esqueletos” se formem em sua carteira de crédito. COSTA

<sup>51</sup> Folha de S. Paulo (23 jun. 2001, b-1).

<sup>52</sup> Banco do Brasil. Análise do Desempenho 2001.

(2001)<sup>53</sup> lança dúvidas sobre esse último desafio. Segundo o autor, o Programa não resolve o lado dos passivos dos bancos públicos. Para evitar novos “esqueletos”, os bancos têm que cobrar juros de mercado. Isso não é possível em programas sociais, como no financiamento agrícola, caso fosse, poderia elevar a inadimplência, comenta o autor. Cabe, portanto, analisar com mais atenção os limites dos negócios do setor rural.

## 2.5. Considerações finais

Nos capítulos precedentes, discorre-se sobre os principais fatores condicionantes da gestão contemporânea do crédito rural no Brasil. Basea-se, para tanto, nos contornos gerais da política macroeconômica dos anos 90 e nos fatores microeconômicos recentes, utilizando como referência o caso do Banco do Brasil, principal agente financeiro do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Na próxima etapa desta tese, abordar-se-á a gestão específica da carteira rural, a qual pressupõe-se integrada às das demais áreas, com foco negocial, como a área comercial e de varejo. Nesse sentido, a nova macroestrutura e o novo modelo de gestão, cujas raízes estão na política macroeconômica neoliberal, na busca do lucro e no enquadramento às Regras da Basileia, enquadram a carteira agrícola. Isso é facilitado também pela evolução tecnológica que viabiliza a implementação de modelos padronizados de análise de crédito e de acompanhamento do desempenho da carteira.

Sob a defesa da boa prática bancária e da responsabilidade fiscal, os recursos devem ser gerenciados para a busca de negócios lucrativos. Pode-se enquadrar como tais recursos, os seguintes: os financeiros, provenientes dos Planos de Safra, discriminados a partir do período 2000/2001; os recursos de desenvolvimento regional; a base de clientes, formada pelo universo dos produtores rurais; e o “nicho” de mercado, formado pelas agroindústrias, comerciantes de insumos e outros agentes do *agribusiness*, como as bolsas de mercadorias.

---

<sup>53</sup> COSTA, Fernando Nogueira. Ajuste necessário, mas insuficiente. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, SP, 2/7/2001.

## Capítulo 3

### OS RECURSOS DA GESTÃO ESTRATÉGICA DO CRÉDITO RURAL

#### Introdução

O objetivo deste capítulo é analisar a gestão do crédito rural no período pós-1995. Até então, não obstante o esgotamento dos recursos subsidiados relativamente ao período 1967-1986, nessa gestão predominava a alocação dos recursos diretamente aos produtores, principalmente no caso do custeio<sup>1</sup>. Não se tratava de um padrão de financiamento ideal, mais sim sujeito à concentração dos recursos entre os grandes produtores e outras distorções.

Mas a partir de 1995, essa gestão é influenciada pela busca dos bancos, públicos e privados, por novas fatias de mercado, novos negócios e novas formas de alocação do crédito rural, condicionadas ao incremento do lucro. Neste capítulo, busca-se verificar como se dá a articulação dos recursos bancários na gestão do crédito rural pós-1995. Entende-se que os recursos disponíveis para essa gestão são os seguintes: (1) os recursos financeiros, que os bancos aplicam na agricultura a cada safra; (2) o universo dos produtores rurais e (3) a capacidade de integração institucional dos bancos, já que atuam em toda a esfera das cadeias produtivas. Sabe-se, por fim, que os bancos se utilizam de modelos para avaliar periodicamente os resultados das suas estratégias.

O pressuposto é que as reformas organizacionais desencadeadas na estrutura organizacional dos agentes do Sistema Financeiro, a partir de 1995, tornam semelhantes a gestão dos bancos públicos e privados. Isso porque todos caminham no sentido de reajustarem-se para gerenciar os ativos, e o crédito rural, em especial, sob o foco da visão financeira. O Banco do Brasil também avança nessa direção para sobreviver, objetivo explicitado por ocasião da divulgação do seu Programa de Ajustes 1995/1996. Como o Banco do Brasil responde por cerca de 60% do crédito rural e os outros 30% concentram-se nos bancos privados, pode-se dizer que a gestão do crédito rural, a partir de 1995, é padronizada para a busca do lucro e do incremento da

---

<sup>1</sup> Nos financiamentos de investimento, mediante apresentação da nota fiscal, era praxe creditar a conta do fornecedor do insumo.

Reduzir risco e ampliar a rentabilidade das operações ativas retroalimenta esse processo injetado na estrutura dos bancos (públicos e privados), quer para atuar num mercado mais competitivo quer para atender exigências dos órgãos de supervisão bancária nacional e internacional.

No caso do Banco do Brasil, por exemplo, principal agente financeiro da agricultura brasileira, a nova estrutura organizacional leva a Área Rural, a partir de 1995, a buscar mais sinergia com as demais áreas. Essa sinergia, sob o enfoque negocial, ocorre com as áreas que se relacionam diretamente com os clientes que atuam à montante e à jusante da produção agropecuária, como as áreas ligadas ao varejo bancário e a grandes empresas. A busca dessa sinergia também limita a autonomia na concessão de crédito e imprime rigor nas análises de riscos e no cumprimento de parâmetros de rentabilidade mínimos, sob a vigilância das áreas competentes de finanças, crédito e controladoria.

Assim, tomando-se o caso da modernização do Banco do Brasil, sob a nova forma de gestão financeira, os executivos são responsabilizados pelo desempenho financeiro de suas respectivas carteiras. Essa postura não é diferente nos demais agentes do SNCR. Logo, a Área Rural vê-se diante do desafio de convencer as demais de que seus “produtos” (inclusive os programas de fomento) são tão lucrativos quanto os demais. E ainda, que o crédito rural não reduz a eficiência na alocação dos recursos (humanos e materiais), mas contribui para alavancar o resultado das agências.

Entre os fatores que podem reforçar o argumento da rentabilidade do crédito rural estão os apresentados a seguir. O primeiro conjunto deles trata do conjunto de modelos de acompanhamento e de análise do “produto”, apresentados numa evolução que vai da visão orçamentária à da qualidade da carteira, passando-se pela ótica do resultado financeiro e do risco. O segundo, reúne os recursos do Plano de Safra. O terceiro conjunto de fatores que podem engrossar os argumentos a favor da defesa da rentabilidade do crédito rural é representado pela base de clientes. Todos esses fatores apresentam limitações, para as quais apresentam-se “soluções”: os modelos de avaliação são aperfeiçoados; os impasses na liberação dos créditos têm “saídas” e as restrições à exploração negocial da base de clientes tendem a ceder com o tempo.

### **3.1. Modelos de análise do crédito rural**

As mudanças na estrutura organizacional, na gestão dos ativos e os avanços tecnológicos contribuem para a evolução dos modelos de avaliação do crédito rural que se tornam mais complexos e prospectivos, estabelecendo metas de desempenho para as linhas de crédito e de serviços.

Pode-se identificar um primeiro grupo de modelos de avaliação do crédito rural (**três gerações de orçamento**) que contribuiu para os objetivos específicos de política agrícola dos anos 60, 70 e 80. Quando os recursos ainda eram abundantes e as taxas de juros eram bem inferiores às das outras linhas de crédito ou mesmo negativas, bastava acompanhar os desembolsos. Há um segundo grupo, em que o crédito rural é a causa de todos os males, fonte de prejuízos (financeiros e não-financeiros), inadimplência, ameaça de quebra de contratos, perda de competitividade. Essa visão reflete a redução do papel do Estado na agricultura, a falta de recursos subsidiados, o descasamento entre os encargos financeiros e a renda dos produtores. Há, por fim, um terceiro grupo de modelos, no qual o crédito rural é um produto bancário, destinado a gerar lucro.

Cabe ressaltar que nessa evolução o novo assume parte das características do modelo de análise anterior e que em todos os modelos mantém-se a visão estritamente financeira. Isto é, apesar dos recursos tecnológicos hoje existentes, nenhuma metodologia avançou para incorporar dados que permitissem avaliar os resultados socioeconômicos do crédito, como a oferta ou a qualidade do emprego, o impacto na renda, na educação, na qualidade de vida, na preservação dos valores morais e da cultura ou do meio ambiente. Esse é um indicativo de que o Estado brasileiro não tem privilegiado essas questões e feito “vistas grossas” à primeira, apesar da maior parte do crédito rural ser lastreada em recursos públicos.

#### **3.1.1 Orçamentos**

Na vigência da conta-movimento do Banco do Brasil no Banco Central, pode-se dizer que não há restrição de recursos para o financiamento da agricultura. Naquele contexto, cabia um modelo de avaliação do desempenho do crédito rural baseado apenas num “Orçamento de Caixa”.

Os bancos, a partir do Orçamento, poderiam ter atendido tanto as funções de planejamento como de controle dos recursos a serem disponibilizados e disponíveis para o crédito rural. A primeira dessas funções está ancorada no levantamento da estimativa da demanda de recursos e das entradas (pagamentos) para o ano-safra, por exemplo.

Com isso, também podiam identificar a sazonalidade dos respectivos fluxos financeiros. Já o controle, seria exercido diária, semanal ou mensalmente. Além disso, com base na rede de agências, qualquer banco, a partir do Orçamento, poderia planejar e controlar os desembolsos e retornos para uma determinada região ou atividade. Em qualquer caso, o Orçamento disponibilizaria um saldo final, para uma data específica.

Trata-se, portanto, de um modelo simples, cuja maior dificuldade estaria nos efeitos da inflação sobre o respectivo cronograma. No caso do Banco do Brasil, o recurso da contagem movimento minimiza bastante o impacto de eventuais descasamentos entre a disponibilidade e a demanda de recursos previstos, motivados quer pelos efeitos inflacionários, quer por atrasos no pagamento das dívidas rurais. O que não significa que os demais bancos deixem de contar com mecanismos de controle de problemas dessa natureza.

Quando esse contexto muda para uma situação em que não existe mais a contagem movimento, a inflação se agrava, os recursos públicos escasseiam e as taxas de juros subem, o Orçamento precisa ser ajustado para atender novas exigências da administração do crédito rural. Tem-se uma segunda geração de Orçamentos. Tanto o planejamento quanto o controle são refinados já que eventuais descasamentos entre as fontes e aplicações provocam impactos financeiros desmesurados, dadas as características particulares do crédito rural. Cabe lembrar que nos anos 80 o perfil das fontes do crédito rural muda e os recursos indexados à inflação passam a predominar entre os lastros dos financiamentos<sup>2</sup>. A inadimplência tem uma escalada até final dos anos 90, período em que as renegociações de dívidas rurais tornam-se inócuas, o estoque dos débitos em atraso avança e caracteriza a crise agrícola, cujo foro de discussão transfere-se para o Congresso Nacional.

Paralelamente, desde meados dos anos 90, quando a inflação cede, a concorrência aumenta e a necessidade dos bancos de obterem resultados financeiros crescentes para enquadrarem-se ao Acordo da Basileia se impõem, a peça orçamentária ganha novos contornos.

Na terceira geração de Orçamentos, esses não se restringem a acompanhar desembolsos e retornos, como nos anos 70, ou evitar desajustes entre fontes e aplicações, como nos 80. Antes, contribuem também para otimizar aplicações e ampliar a rentabilidade dos recursos, independentemente das suas origens, porque o custo de oportunidade aumenta. Isso exige mais habilidade do gestor em todas as fases da administração do Orçamento: na sincronização dos fluxos de caixa; no aproveitamento do *float*; na eficiência nos recebimentos; no controle dos desembolsos; na realocação do crédito rural entre setores, regiões, culturas, categorias de produtores, empresas e outros.

O avanço tecnológico facilita essa administração mais complexa, que é apoiada em ferramentas de punição e premiação, como a promoção por metas atingidas e/ou a participação nos lucros.

### **3.1.2 Modelos de gestão por resultado**

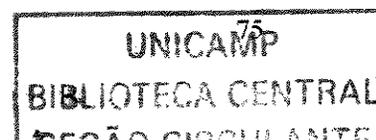
Com a concorrência e a necessidade de lucros crescentes, os bancos aprimoram a análise da contribuição financeira de cada item da cesta de produtos e serviços operados no mercado. Para essa tarefa, o Orçamento apresenta limitações, levando os bancos a implementar modelos específicos para a avaliação do resultado financeiro.

Para a avaliação do resultado financeiro, é necessário fixar previamente o desempenho esperado daquele produto ou serviço. Assim, antes das linhas de crédito irem para a vitrine, elas são carimbadas com parâmetros mínimos de rentabilidade que variam de banco para banco.

O Banco do Brasil, desde meados dos anos 90 vem desenvolvendo o Modelo de Gestão por Resultado que retrata essa preocupação com a rentabilidade dos seus ativos. O Modelo gera a Margem de Contribuição Financeira (MCF) de cada linha de crédito do Banco do Brasil, contrapondo sua receita e sua despesa financeira. Posteriormente, é possível conhecer a receita líquida de cada crédito pela dedução das despesas de provisão e dos custos variáveis. O importante é que o Modelo de Gestão por Resultado permite identificar se a linha de crédito atingiu o desempenho esperado e, conseqüentemente, se está contribuindo para aumentar o resultado financeiro da Empresa.

---

<sup>2</sup> Vide Oliveira (1995).



Exemplificando, imagina-se uma situação em que o resultado esperado seja o índice “K”, coeficiente de Patrimônio Líquido, definido pelo Acordo da Basileia. Todo ativo que resulte num retorno líquido igual ou superior a 8% está atendendo à expectativa de retorno do capital e fortalecendo a Empresa.

Note-se que o Modelo de Gestão por Resultado (quadro 3.1), além da Margem de Contribuição Financeira (MCF), permite ao gestor acompanhar a execução orçamentária, corrigindo desvios entre o montante previsto e aplicado em cada linha de crédito.

**Quadro 3.1: Margem de Contribuição Financeira (esboço de planilha)**

Linha de crédito:				
Componentes	Orçado	Observado	% Partic. MSD	
Receita Financeira				
Despesa de Oportunidade				
Receita de Oportunidade				
Despesa Financeira				
<b>Margem Financeira</b>				
Tarifas				
Custos Variáveis				
Outros Comp. Resultado				
Tributos				
<b>Margem de Contribuição I</b>				
Despesa Administrativa				
<b>Margem de Contribuição II</b>				
<b>M S D</b>				

Fonte: Banco do Brasil. Elaboração própria.

Apesar de o Modelo apresentar limitações – como a não apuração da receita líquida, o que requer a dedução das despesas de provisão, dos custos variáveis e outros componentes de despesa – tem pontos fortes. Por exemplo, resume, num único documento, as visões orçamentária e financeira. Tanto se pode comparar o desvio entre *orçado* e *observado*, como analisar a contribuição financeira da linha de crédito. A primeira é uma etapa que conduz à segunda, esperada para o final do exercício. O Modelo também indica, mês a mês, se a linha de crédito rural está contribuindo para o retorno mínimo fixado para o capital próprio. Outra vantagem do Modelo é permitir a visualização histórica do desempenho do “produto”, bem como, do resultado acumulado no semestre ou num determinado ano.

### 3.1.3 Modelos de classificação de risco

De um lado, a concorrência aumenta e leva os bancos a aprimorarem a avaliação de desempenho financeiro de produto; de outro, as regras da Basileia vão sendo internalizadas. O

Banco Central do Brasil passa a exigir a implementação de metodologias mais apuradas para a classificação do risco das carteiras de crédito dos bancos.

Até 1999, a qualidade das carteiras de crédito dos bancos é atestada com base na evolução das operações em atraso, dos créditos de liquidação duvidosa e das respectivas provisões. As provisões são contabilizadas com base no histórico da carteira de crédito, portanto, uma postura reflexiva. Mas a partir de 2000, passam a ser constituídas com base na perspectiva de risco. Em cumprimento às exigências da Resolução nº 2.682, do Banco Central, os bancos são obrigados a classificarem suas operações de crédito em níveis que vão de “AA” a “H”.

Entretanto, a classificação das operações de crédito não é estática. De início, ela ocorre na contratação do crédito, a partir das informações cadastrais do devedor, dos coobrigados e da atividade financiada. Uma vez contratada, a operação pode ser reclassificada quanto ao risco, se houver, por exemplo, atraso no pagamento do principal ou dos encargos financeiros devidos, ou ainda outro fato que justifique a revisão, como uma crise no ramo de atividade do financiado.

À medida que piora a classificação do nível de risco da operação de crédito aumenta a despesa com provisão (tabela 3.1). Imagina-se uma operação de risco “A”. Não sendo paga no vencimento, a classificação inicial do crédito será deteriorada até que, 180 dias após o vencimento, estará enquadrada no nível de risco “H”, exigindo 100% de despesa de provisão. Sem perspectiva de recebimento da dívida, o banco precisará debitá-la à conta de provisões e registrá-la em “contas de compensação”.<sup>3</sup>

Logo, o resultado dos bancos passa a refletir (além dos custos de captação de recursos, os administrativos e os tributários) as despesas com provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD), sob uma nova metodologia, proativa, baseada em perspectivas de perda, resumida no risco.

---

<sup>3</sup> Resoluções BACEN nº 2.682, de 21/12/1999, e nº 2.697, de 24/2/2000.

**Tabela 3.1: Principais bancos de varejo públicos e privados – classificação das operações de crédito, por nível de risco e provisões (2001)**

AA		29,5	26,8	30,1	31,9	44,0
B	1,0	17,4	16,4	8,6	23,2	10,3
AA-C		88,4	91,7	90,5	88,2	91,9
E	30,0	1,3	1,4	1,0	1,8	1,2
G	70,0	0,8	0,4	1,1	0,8	1,1
H	100,0	1,7	1,7	3,5	2,3	2,5
<b>Ativos Crédito (R\$ milhões)</b>		<b>332.449</b>	<b>49.894</b>	<b>44.379</b>	<b>27.309</b>	<b>23.254</b>

Fonte: B. do Brasil (Análise de Desempenho 2001), demais (G. Mercantil, 17/5/2002). Elaboração própria.

Essa nova metodologia leva ao surgimento de um novo parâmetro de avaliação dos bancos: a qualidade da carteira de crédito, medida a partir do nível de risco. Assim, redução de despesas, aumento do lucro e melhoria da qualidade da carteira de crédito formam um conjunto de indicadores de desempenho a ser comparado à atuação do concorrente. No Banco do Brasil, “em 2000 (...) o percentual de operações classificadas como risco AA, A e B situa-se em 83% e risco H em 4,1% do total da carteira”<sup>4</sup>. Nota-se na tabela 3-1 que, com base nesse parâmetro, a qualidade da carteira de crédito do Banco do Brasil melhora em 2001, embora tenha ficado aquém da média do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e dos seus principais concorrentes.

Sujeito às normas do Banco Central, o crédito rural também é incluído nessa lógica de mercado, que prioriza a alocação do crédito entre clientes e ramos de atividade que oferecem menor risco. Nota-se na tabela 3-2 que 94% do crédito rural do Banco do Brasil concentra-se, em março de 2002, entre os níveis de risco “AA” e “C”, que exigem provisões de no máximo 3,0%. Quanto menos forem as despesas com provisões, maior o lucro e melhor a qualidade da carteira de crédito, fatores que pesam na decisão dos investidores no momento da compra de ações da Estatal.

<sup>4</sup> Banco do Brasil. Relatório Anual 2000.

**Tabela 3.2: Banco do Brasil – Crédito Rural, por níveis de risco (R\$ milhões)**

Nível de Risco	mar./02			jun./02		
	Saldo	Provisão	%	Saldo	Provisão	%
AA	2.363.219	0	19,0	2.441.094	0	18,7
B	3.190.564	31.906	25,7	3.317.128	33.171	25,4
D	297.287	29.729	2,4	245.485	24.549	1,9
F	32.191	16.096	0,3	17.365	8.682	0,1
G	53.067	39.947	0,7	54.212	37.943	0,4
H	246.702	246.702	2,0	245.131	245.131	1,9
<b>TOTAL</b>	<b>12.408.389</b>	<b>438.156</b>	<b>100,0</b>	<b>13.074.163</b>	<b>430.705</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Banco do Brasil. Análise do Desempenho do 2º trimestre de 2002. Elaboração própria.

Antes mesmo da sua capitalização, em 1995, o Banco do Brasil já vinha tomando medidas para reduzir a inadimplência da carteira de crédito rural e melhorar a qualidade da carteira de crédito. Mas, com as reformas introduzidas desde meados da década passada, também há um salto na busca da “implantação de modelo avançado de gestão de risco e diminuição gradual da participação relativa do crédito rural” (Relatório ABAMEC, 2º semestre de 1996).

Em conformidade com as diretrizes da administração pós-1995, do Banco do Brasil, na busca do aprimoramento da gestão do risco e da melhoria da qualidade da carteira de crédito rural, as propostas de financiamento dos produtores rurais ficam sujeitas a análises mais rigorosas. O pioneirismo do Banco do Brasil, leva-o a desenvolver um “sistema informatizado de aferição de risco dos empreendimentos agrícolas (RTA) que tem em consideração variáveis como a tecnologia empregada, produtividade, (...)”<sup>5</sup>. A esse Sistema junta-se outro, o de Análise de Risco do Cliente (ANC), que aprimora a forma de apuração do Risco e do Limite de Crédito do produtor rural, bem como, da operação de crédito.

No momento em que o produtor rural apresenta a proposta de financiamento na agência bancária, é possível ao gerente calcular limite e margem de créditos e atribuir o risco à operação proposta. A despesa a ser contabilizada como “Provisão para Crédito de Liquidação Duvidosa” também é imediatamente conhecida. Melhorar a classificação original de risco, reduzir a despesa

com provisão e aumentar a rentabilidade do negócio exige a estruturação de operações que reduza o risco de crédito dos financiamentos<sup>6</sup>.

### **3.1.4 Modelo Índice de Qualidade da Carteira (IQC)**

O modelo de indicador de qualidade da carteira visa inibir a contratação de operações de crédito de risco estimado muito alto. Conforme vimos, quanto maior o risco, maior a despesa com provisão. Além disso, a contratação de operações de risco elevado deteriora a qualidade da carteira de crédito. Entretanto, sabe-se que a classificação do risco não é estática. Um ativo pode ter o risco piorado (ou melhorado) ao longo do tempo.

Diante da importância que a qualidade da carteira de crédito tem assumido, os bancos vêm desenvolvendo metodologias para um acompanhamento mais detalhado do seu desempenho. O Banco do Brasil desenvolveu o Índice de Qualidade da Carteira (IQC). O IQC tem entre seus objetivos: “induzir comportamento positivo (dar ênfase na adimplência; melhorar a qualidade da carteira de crédito; contratar com risco menor; cobrança de operações vencidas; adição de garantias)”.

O IQC ainda não foi totalmente implementado. Quando isso ocorrer, cada Gestor poderá acompanhar periodicamente o perfil dos ativos sob sua responsabilidade. A “saúde” da carteira será tanto melhor quanto mais o IQC estiver próximo de 100. Com base na avaliação do desempenho dos produtos, por cliente e praça, o Gestor poderá rever a alocação de recursos, inclusive do crédito rural.

No futuro, será possível fixar níveis mínimos para o índice ou mesmo vincular a remuneração do Gestor à sua evolução, buscando melhorá-lo. Como a finalidade é tornar a carteira de crédito mais robusta, o Índice melhora com a contratação de operações de baixo risco e com a recuperação de dívidas vencidas ou perdidas.

### **3.1.5 Implicações dos modelos de análise de risco**

O detalhe nesse processo de gestão estratégica da carteira de crédito, em geral, e do crédito rural, em particular, é a segmentação dos produtores rurais, nele subjacente. Nos anos 70 e 80, a apresentação de garantias reais é um dos principais condicionantes para a obtenção do

---

<sup>5</sup> Banco do Brasil. Análise do Desempenho 2001.

<sup>6</sup> Vide Faveret, Paulo. (op.cit.).

crédito rural. A partir dos anos 90, por conta da implementação das Regras da Basiléia e da concorrência bancária, são levados em conta, além das garantias tradicionais, os riscos do cliente e da atividade, pré-estimados.

Com isso, o acesso do produtor rural, isolado, é dificultado. Isso porque a redução do risco do crédito rural, com a saída do Estado do setor, implica o seu “apadrinhamento” pelas agroindústrias e *tradings* que atuam no chamado *agribusiness* brasileiro. Como as regras do Banco Central para o “fortalecimento do sistema bancário” não fazem distinção entre as operações de crédito, em maior ou menor grau, dependendo da contrapartida do Estado, a segmentação antes referida estende-se aos programas de financiamento de interesse da União, que ainda se enquadram na categoria de políticas públicas, como os Programas do BNDES.

Diferentemente do que prevê o Governo Federal, o crédito não será facilitado com a simples apresentação do título de propriedade da terra pelos “agricultores rurais emancipados”<sup>7</sup>. Ainda que à garantia real (hipoteca do imóvel rural) some-se o “aval cruzado ou comunitário” – prática comum entre produtores familiares –, apenas um dos aspectos da classificação do risco dos ativos bancários estará sendo atendido: o das **garantias**. Essas ainda ficam sujeitas à análise de liquidez.

Portanto, a tendência é que os “produtores emancipados” continuem sendo excluídos do sistema de crédito pela sua instável situação econômico-financeira, baixa capacidade de geração de resultados, falta de suporte administrativo e incerteza na pontualidade dos pagamentos, próprios de um modelo de produção excludente na sua essência<sup>8</sup>. Um dado agravante é que outros produtores deverão juntar-se a eles pelos riscos inerentes à atividade agropecuária, que se exacerbam com o declínio das funções clássicas de um Estado comprometido com a geração de superávits primários cada vez maiores.

Evidentemente, não é a partir da estratégia das agroindústrias que a exclusão se reverte. Antes, as transformações ocorridas na agricultura com a constituição dos Complexos

---

<sup>7</sup> No início desta década, no embate entre o MST e o Ministério de Desenvolvimento Agrário, o crédito ocupou a questão central. Os agricultores insistiam em permanecer como beneficiários do Grupo “A” e não serem enquadrados no Grupo “C”. Com a reclassificação, os novos créditos teriam os juros elevados de 1,5% para 4% ao ano. O mote da resistência provavelmente escondesse o receio de que o reenquadramento os empurrassem para a malha fina do sistema bancário, onde as chances de obter crédito tornam-se remotas por conta do risco que carregam (Governo e MST definem pauta de 7 pontos para reiniciar diálogo. *O Estado*, 22/9/2000).

<sup>8</sup> Vide Bancos disputam repasse de crédito do BNDES. *Gazeta Mercantil*, 13/11/2000-B-1.

Agroindustriais (CAIs) criam um terreno fértil para a implementação da gestão estratégica da carteira rural no Banco do Brasil e no SNCR.

Conforme explica Silva (1986), até os anos 60 a agricultura era um “complexo rural”, uma unidade autônoma de produção em face dos demais setores econômicos. A consolidação dos CAIs altera o foco da dinâmica da agricultura, antes dada pelo desempenho de um único segmento, como o comércio exterior, para a dinâmica das indústrias que se instalam à montante e à jusante da produção agrícola (indústrias de insumos, máquinas e equipamentos e das agroindústrias de alimentos, de ração animal e outras).

Silva (1986) aponta que essa passagem da dinâmica setorial para a dinâmica dos CAIs teria resultado: (a) na perda da força analítica do corte setorial agricultura-indústria; (b) na integração de capitais e no desaparecimento da distinção entre os interesses agrários e industriais, “os grandes capitais passaram a ter uma face agrária, não oposta, mas articulada às faces industrial e financeira”<sup>9</sup>; (c) a agricultura perde sua regulação geral, antes dada pela dinâmica do mercado, para as políticas públicas direcionadas para cada complexo agroindustrial, o que resulta na “balcanização” do Estado.

Antes, o Estado tinha a capacidade de regulação setorial. Com a consolidação dos CAIs, os grupos de interesse passam a demandá-lo para garantir a rentabilidade dos capitais empregados nos complexos. A forma de intervenção daí decorrente torna obsoleta a antiga estrutura do Estado, voltada para produtos. A defesa dos interesses dos representantes de segmentos específicos do *agribusiness* passa agora pelos órgãos capazes de resolver os conflitos no interior das cadeias produtivas, conclui Silva (1996, p. 55).

A evolução dos sistemas de gestão da carteira de crédito no âmbito do SNCR e do Banco do Brasil, em particular, pelos motivos já expostos, indica para a segmentação dos “ativos”. Predominam aqueles de menor risco e maior rentabilidade. Na avaliação do crédito rural, os programas de governo também estão sob esse enfoque: ganham espaço os ativos mais rentáveis, até onde a lei permitir.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Silva, José G. (1986, p. 44).

<sup>10</sup> O Grupo Temático Crédito, do Fórum Nacional da Agricultura, apontou que o “direcionamento de recursos” dificulta a aplicação da exigibilidade e propôs ajustes da base legal que rege o crédito rural por considerá-lo excessivamente regulamentado. Uma vez acatada a “desregulamentação” proposta, poder-se-ia implementar a estratégia da gestão estritamente financeira da carteira rural.

Enquadrados sob a Gestão Financeira, tanto os “produtos” como a própria Área Rural devem tornar-se viáveis e competitivos. A saída é incrementar as receitas dos “negócios” e reduzir as despesas administrativas, o que significa elevar o índice de eficiência da Área. Ou ainda, afastada a hipótese de incremento de receita com os saldos da carteira rural, reduzir as despesas administrativas e de serviços.

Tendo em vista os determinantes atuais da política macroeconômica, o acirramento da concorrência no sistema bancário e a iminente reestruturação do setor público financeiro, não se vislumbra, em curto prazo, o crescimento da carteira de crédito rural.<sup>11</sup> Antes, nota-se resistências à expansão da carteira rural e seus possíveis impactos no Índice de Basiléia, o que reforça a tendência de que a participação dessas operações na sua estrutura de ativos do Banco do Brasil continue sendo reduzida, ou, no máximo, mantida<sup>12</sup>.

### **3.2. Plano de Safra: disponibilidades e entraves**

A preocupação com o risco dos ativos tem ganhado dimensão antes não observada na execução das políticas públicas, reflexo do avanço da mobilidade de capitais e da volatilidade dos preços dos ativos decorrentes da globalização financeira. Este e outros aspectos ligados às soluções propostas para a redução do risco do crédito rural serão tratados ao longo desta seção. Para exemplificar esses temas utilizar-se-á o Plano de Safra 2000/2001.

O processo de financiamento da agricultura brasileira costuma vir a público em meados de cada ano. Para a Safra 2000/2001, o Governo Federal divulga, por exemplo, em junho de 2000, a expectativa de produzir-se 90 milhões de toneladas de grãos e alocar-se recursos ao setor da ordem de R\$ 11,290 bilhões, 36% a mais do que os R\$ 8,3 bilhões prometidos para a safra 1999/2000. Desse montante, a maior parte, R\$ 8,6 bilhões, 76%, são aplicados pelo Banco do Brasil<sup>13</sup>.

Apesar de ser apenas uma das vertentes da Política Agrícola, o conjunto das diretrizes para a aplicação de recursos no financiamento do setor rural é o mais aguardado. Esse interesse

---

<sup>11</sup> Em 1999, dos R\$ 5,8 bilhões contabilizados como despesas de provisão (PCLD), R\$ 1,7 bilhão (29,3%) referiu-se a operações de crédito rural não-securitizadas e transferidos para créditos em atraso.

<sup>12</sup> Em janeiro de 2000, conforme dados do BACEN, os financiamentos rurais e agroindustriais representavam 45% do saldo das operações de crédito do Banco do Brasil já excluídas as operações securitizadas, PESA e CL.

<sup>13</sup> Recursos para a safra deverão crescer 36%. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, SP, 15/6/2000.

pode ser explicado pela importância do crédito para a alavancagem de outros negócios, como o comércio de adubos e fertilizantes, máquinas e implementos agrícolas.

Quando divulgado, o Plano de Safra já reflete quem são os vencedores e perdedores do jogo de interesses do *agribusiness* mediado pelo Estado. Para as indústrias de alimentos, comerciantes de insumos agropecuários e associações de produtores os Planos não costumam trazer surpresas, sendo comuns as críticas públicas ao volume e às condições dos créditos pelas lideranças do setor<sup>14</sup>.

As surpresas, entretanto, tendem a se apresentar na execução do Plano de Safra, isto é, no momento do dispêndio dos recursos. A questão que se procura responder é: que fatores inibem a liberação do crédito rural? Obviamente, pressupõe-se o interesse na aplicação e no uso do crédito rural pelos bancos e produtores, respectivamente. Também descarta-se a hipótese do atraso na liberação do crédito como estratégia comercial dos bancos ou de administração de caixa do governo.

Para orientar a análise, recorrer-se-á ao orçamento divulgado pelo Banco do Brasil para a Safra 2000/2001<sup>15</sup>. O Banco do Brasil é o principal agente financeiro público da agricultura, respondendo por cerca de 60% dos créditos concedidos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)<sup>16</sup>. Também lançar-se-á mão de outras fontes de consulta, dentre elas, jornais e revistas especializados.

### **3.2.1 Da categoria dos recursos**

A compreensão dos entraves à execução do Plano de Safra requer uma breve análise das origens dos seus recursos. É comum denominar-se crédito rural oficial o volume de recursos anunciado pelo Governo. Com isso, promove-se o entendimento de que os recursos anunciados são públicos, depreendendo-se que a liberação é líquida e certa. Na realidade, o “Pacote Agrícola” reúne fontes públicas e privadas, cada uma com condicionantes de uso específicas.

---

<sup>14</sup>Os recursos são para o período que vai de 30 de junho de um ano a 1º de julho do subsequente. Em entrevista ao “O Estado de São Paulo”, de 16/10/2000, o Prof. Guilherme Dias lembrou que a safra 1999/2000 demandou R\$ 42,4 bilhões em financiamento e que a maior parte dos recursos teria vindo dos produtores. Segundo Dias, vieram do crédito oficial R\$ 9,5 bilhões; das indústrias, R\$ 5,9 bilhões e dos próprios produtores e bancos, a taxas livres, R\$ 27 bilhões.

<sup>15</sup> Dados do X Congresso Mundial de Sociologia Rural e XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Rio de Janeiro, Hotel Glória, agos. 2000.

<sup>16</sup> Banco do Brasil. Relatório ABAMEC – set. 2000, p. 10.

Daí a importância de classificá-las para identificar os fatores que influenciam na execução do Plano de Safra. Para tanto, basear-se-á no quadro seguinte, que retrata que o Banco do Brasil está prevendo aplicar 22,8% acima dos R\$ 7,1 bilhões alocados na safra 1999/2000.

**Quadro 3.2 : Produtos e serviços da Área Rural do Banco do Brasil**

Produto/Serviço <sup>17</sup>	Fonte	Finalidade
<i>Crédito Rural</i>	Externa (Resolução nº 2.483)	custeio
		investimento
		comercialização
<i>Crédito Rural</i>	TN – OOC	custeio
		investimento
		comercialização
<i>Crédito Rural</i>	Fundo Aplicações Extramercado	custeio
		investimento
		comercialização
<i>Crédito Rural</i>	MCR 6-2 exigibilidades	custeio
		investimento
		comercialização
<i>Crédito Rural</i>	MCR 6-4 exigibilidades	custeio
		investimento
		comercialização
<i>Crédito Rural</i>	MCR 6-8 livres	custeio
		investimento
		comercialização
<i>Crédito de Fundos Especiais</i>	TN - Fundos Regionais <sup>18</sup> - FCO	investimento
<i>Crédito de Fundos Especiais</i>	FUNCAFÉ	custeio
		investimento
		comercialização
	MCR 8-3 Convênio Nipo-brasileiro	custeio
		investimento
		comercialização
Programa de Recuperação da Lavoura cacaueteira baiana	Tesouro Nacional	custeio
	Governo da Bahia	investimento
	BNDES	comercialização
Estruturação de Convênios		

Fonte: Banco do Brasil. Normativos do crédito rural. Elaboração própria.

### 3.2.1.1 Recursos privados

Entende-se por **recursos privados** aqueles aplicados no financiamento da agricultura por decisão voluntária das instituições financeiras. Tratam-se daqueles recursos que, no exercício da

<sup>17</sup> Exclui-se a tarefa de desclassificação de operações e as relacionadas ao PROAGRO porque entende-se que não se enquadram diretamente como negócios rurais, embora ambas digam respeito à condução das operações da área.

sua função clássica de intermediação financeira, os bancos captam de alguns clientes e os transferem a outros (no caso, os produtores rurais), ganhando nessa transferência o suficiente para cobrir suas despesas financeiras e operacionais daí decorrentes, bem como, a taxa de remuneração do seu capital, na forma do lucro.

Tabela 3-3 : BANCO DO BRASIL - Plano de Safra 2000/2001.

FONTE	<i>R\$ milhões</i>			
	SAFRA 2000/2001	SAFRA 1999/2000	DIFERENÇA ABSOLUTA	DIFERENÇA RELATIVA
T. NACIONAL - GRUPO "A"	310	235	75	31,9%
FAT/PRONAF "C" - CUSTEIO	550	260	290	111,5%
FAT/PRONAF "D" - CUSTEIO	780	780		
FAT/PRONAF - INVEST.	200	26	174	669,2%
PRONAF -AGREGAR	100	29	71	244,8%
FAT/PROGER	550	440	110	25,0%
BANCO DA TERRA	200	11	189	1718,2%
REC. EXTERNOS (RES.2483)	100	18	82	455,6%
P. OURO (COMPULSÓRIO)	1.960	2.085	-125	-6,0%
M. C. R. 6-2	1.250	1.285	-35	-2,7%
COOPERFAT	50	30	20	66,7%
FCO	350	163	187	114,7%
FUNCAFE	700	529	171	32,3%
FINAME (INCLUI PROLEITE)	300	164	136	82,9%
BNDES (INCLUI PROSOLO)	100	65	35	53,8%
CPR (AVAL)	600	289	311	107,6%
AGE (TES. NAC.)	500	592	-92	-15,5%
<b>T O T A L</b>	<b>8.600</b>	<b>7.001</b>	<b>1.599</b>	<b>22,8%</b>

Fonte: Banco do Brasil, XXXVIII SOBER 2000, Rio de Janeiro.

Nota-se acima que, no caso do Banco do Brasil, os recursos enquadráveis como privados somam R\$ 700 milhões (R\$ 100 milhões de recursos externos e R\$ 600 milhões de Cédula de Produto Rural), ou seja, dos R\$ 8,6 bilhões que o Banco pretendia aplicar na agricultura, os créditos “espontâneos” representam 8%.

Exclui-se dos **recursos privados** o montante equivalente às exigibilidades (tanto sobre os Recursos à Vista como sobre a Caderneta de Poupança-Rural), bem como, os repasses do BNDES. Ambos estão sendo considerados recursos públicos, com base nos argumentos que serão apresentados adiante.

<sup>18</sup> Equivale à fração dos 3%, dos 47,5% “do produto da arrecadação dos impostos de renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados”, Constituição, artigo 159, I-c.

Em relação às exigibilidades, elas poderiam ser consideradas recursos privados, tendo em vista que o cliente pode, a qualquer momento, sacar os depósitos à vista ou a prazo, principal base de cálculo dessa fonte. Entretanto, tais recursos também podem ser enquadrados como fontes públicas, uma vez que decorrem da intervenção do Estado que obriga os bancos a destinarem parte desses passivos para o crédito rural, sob condições definidas pela Autoridade Monetária. Portanto, apesar da origem privada das exigibilidades, entende-se que esse direcionamento legal e compulsório as torna um recurso “público”.

**Tabela 3. 4 : BANCO DO BRASIL - Fontes dos Recursos (em %)**

FONTES DOS RECURSOS	SAFRA 2000-2001	Partic. %	SAFRA 1999-2000	Partic. %
T. NACIONAL - GRUPO "A"	310	3,60	235	3,36
FAT/PRONAF "C" - CUSTEIO	550	6,40	260	3,71
FAT/PRONAF "D" - CUSTEIO	780	9,07	780	11,14
FAT/PRONAF - INVEST.	200	2,33	26	0,37
PRONAF - AGREGAR	100	1,16	29	0,41
FAT/PROGER	550	6,40	440	6,28
BANCO DA TERRA	200	2,33	11	0,16
REC. EXTERNOS (RES.2483)	100	1,16	18	0,26
P.OURO (COMPULSÓRIO)	1.960	22,79	2.085	29,78
M.C.R. 6-2	1.250	14,53	1.285	18,35
COOPERFAT	50	0,58	30	0,43
FCO	350	4,07	163	2,33
FUNCAFÉ	700	8,14	529	7,56
FINAME (INCLUI PROLEITE)	300	3,49	164	2,34
BNDES (INCLUI PROSOLO)	100	1,16	65	0,93
CPR (AVAL)	600	6,98	289	4,13
AGF (TES. NAC.)	500	5,81	592	8,46
<b>T O T A L</b>	<b>8.600</b>	<b>100,00</b>	<b>7.001</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco do Brasil, XXXVIII SOBER 2000, Rio de Janeiro. Elaboração própria.

Quanto aos recursos do BNDES, apesar dos bancos terem liberdade para optarem pelo uso (ou não) dessa fonte, eles foram excluídos do grupo dos recursos privados porque têm origem pública. Tratam-se, em sua maioria, de recursos originários das privatizações e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), criados por ato do Poder Público e geridos pela empresa pública federal.

Com base nos critérios acima, observa-se que, dentre os recursos privados orçados pelo Banco do Brasil (R\$ 700 milhões), a quase totalidade deles (85%) provém do bolso dos agentes

do *agribusiness*. O Banco do Brasil concede o aval às transações comerciais a eles vinculadas, cobrando por esse serviço ao comprador/investidor uma determinada comissão, paga pelo emitente (vendedor/produzidor)<sup>19</sup>.

Assim, a origem daqueles recursos está na massa de liquidez que gira no mercado das indústrias de alimentos. Como já mencionado, essas indústrias costumam financiar seus fornecedores através de “contratos de gaveta”, apelido dado aos adiantamentos a produtores, como os contratos de soja-verde e outros, realizados sem registro público.

Não cabe aqui comparar o custo desses adiantamentos ao produtor, em face do crédito oficial, mas destacar que os títulos criados recentemente pretendem trazer da informalidade os recursos desse “sistema de financiamento privado”<sup>20</sup>. A criação das novas modalidades de títulos cambiais deve contribuir para isso<sup>21</sup>. Daí a expectativa do Banco do Brasil em duplicar as operações com papéis de *commodities*.

Na realidade, esses recursos estão longe de constituírem fonte estável de recursos para a agricultura. Na mesma velocidade que o dinheiro migra para esses títulos, ele volta para o CDB ou qualquer outra aplicação financeira que garanta a rentabilidade desejada pelo investidor. Trata-se de ativo que não precisa da produção agropecuária para se valorizar.<sup>22</sup> A estratégia de valorização do capital desses agentes do *agribusiness* pode transitar pelos ativos financeiros, mas não necessariamente se prenderão ao financiamento da produção agrícola. A alocação de recursos para os papéis representativos de *commodities* agrícolas far-se-á no montante e pelo prazo necessário para garantir a valorização mínima exigida pelo investidor.

Por fim, a fração menor e a mais legítima dos recursos privados estaria nos financiamentos rurais lastreados em recursos externos, autorizados pela Resolução nº 2.148 (são 15%, R\$ 100 milhões). Esses financiamentos não estão sujeitos ao Manual de Crédito Rural (MCR), isto é, a exigibilidade sobre esses empréstimos restringe-se à necessidade da comprovação da aplicação dos recursos no setor rural, diferentemente das linhas tradicionais de crédito rural, cujo dirigismo e controle são mais rígidos por parte do Banco Central.

<sup>19</sup> A taxa do aval varia de 0,45% a 0,65% ao mês, conforme o estágio e o tipo da atividade financiada.

<sup>20</sup> Estima-se que entre R\$ 4 e R\$ 5 bilhões girem sob essa modalidade de crédito. *Gazeta Mercantil. A CPR faz a sua estreia no campo*. 1º/3/2000.

<sup>21</sup> Em 19/1/2000, a MP 2.017 criou a CPR-Financeira.

<sup>22</sup> *Gazeta Mercantil de 12/9/2000. Triplicam as operações com CPR*.

Diante disso, os recursos externos também estão longe de chegar à grande massa de produtores que tradicionalmente procuram pelo crédito oficial. Mesmo assim, o Banco do Brasil planeja aplicar sob essa rubrica cerca de R\$ 100 milhões. Esses recursos são pouco mais de 1% das aplicações totais previstas, mas trata-se de um incremento de 455% do valor aplicado na safra 1999/2000. Em face da instabilidade que caracteriza o mercado de câmbio, é provável que essa meta não seja atingida.

### 3.2.1.2 Recursos públicos

A política pública para o financiamento agrícola idealizada a partir dos anos 90 prevê ampliar a participação das fontes privadas voluntárias e restringir a alocação dos recursos oficiais para o apoio financeiro às atividades dos pequenos produtores familiares, reservando aos demais outros instrumentos de mercado a serem criados com o apoio do Governo Federal<sup>23</sup>.

Considere-se recurso público, o dinheiro originário do Poder Público para aplicação no financiamento das atividades dos produtores rurais ou das suas cooperativas, enquadráveis como beneficiários do crédito rural pelo Banco Central. Seriam públicos, portanto, os recursos provenientes do Tesouro Nacional, dos Fundos e Programas Oficiais, do BNDES, do FAT, do FCO e FUNCAFÉ e outros constituídos com aportes da União ou por sua ordem.

Partindo desse entendimento e considerando as exigibilidades (recursos privados não-voluntários) decorrentes do poder de intervenção do Estado no sistema financeiro, chega-se ao montante de R\$ 7,9 bilhões de recursos públicos integrantes do Plano de Safra do Banco do Brasil (quase a totalidade, ou seja, 92%). Para facilitar o entendimento da origem desses recursos, estes foram subdivididos em três grandes categorias: (1) **dispêndios públicos diretos**; (2) **dispêndios públicos indiretos** e (3) **dispêndios obrigatórios**.

#### 3.2.1.2.a) dispêndios públicos diretos

Entre os **dispêndios públicos diretos** enquadra-se os recursos que transitam pelo Orçamento da União. Com base no quadro 1, nota-se que os recursos dessa natureza que constam do Plano do Banco do Brasil alcançam o total de R\$ 1.010 milhões (11,7% do total previsto). Tratam-se dos recursos destinados pelo Tesouro Nacional para os produtores familiares do Grupo

---

<sup>23</sup> No interstício dos últimos 10 anos, o Governo criou a CPR Física, a CPR Financeira, a CPR Exportação, os Contratos de Opção e outros mecanismos “de mercado” para o financiamento agrícola.

“A” que são aqueles assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e público-alvo do Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra), a cargo do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Para esses produtores, o Tesouro Nacional esperava destinar, via Banco do Brasil, R\$ 310 milhões. Os recursos visavam à estruturação das atividades e seriam concedidos aos juros de 1,15% ao ano. Sobre o principal da dívida há um rebate de 40%. Para o custeio as condições são idênticas às fixadas para os produtores do Grupo “C”, juros de 4% ao ano e rebate de R\$ 200,00<sup>24</sup>.

Além desses, há outros R\$ 200 milhões vindos do Tesouro para os financiamentos do Banco da Terra e mais R\$ 500 milhões para as Aquisições do Governo Federal, sob a política de sustentação de preços mínimos e de formação de estoques públicos.

### **3.2.1.2.b) dispêndios públicos indiretos**

Os recursos **indiretos** reúnem aqueles que não passam pelo Orçamento, mas são arrecadados ou geridos por ordem do Poder Público, como os fundos que dão suporte financeiro a programas sociais, planos de desenvolvimento e outras linhas de crédito de custeio, investimento e comercialização agropecuária.

Naturalmente, os recursos públicos não se limitam ao R\$ 1,01 bilhão do item anterior. O Governo também implementa os chamados “programas sociais”, para o que um dos principais obstáculos tem sido a falta de fontes estáveis e a custos compatíveis com a renda agrícola. As particularidades que cercam a economia brasileira, dependente do fluxo de capitais externos e da confiança dos investidores na governabilidade e na sustentabilidade das finanças públicas, tornam os entraves a esses programas ainda maiores.

Contudo, a partir dos 90, em decorrência da pressão dos movimentos sociais, a exemplo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra (MST) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), vários programas afins são implementados para minimizar a demanda por reformas estruturais, dentre as quais a agrária é a principal. Desses, o

---

<sup>24</sup> Vide Resolução BACEN nº 2766.

mais importante é o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF)<sup>25</sup>, suportado quase inteiramente pelos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O FAT aparece com a alocação de R\$ 2,23 bilhões às operações de crédito a serem contratadas no Banco do Brasil, o que representa um incremento de 235% sobre os R\$ 665 milhões da Safra 1999/2000. Isso reitera a importância que essa fonte vem assumindo no suporte ao financiamento agrícola, contradizendo as afirmações de que a agricultura estaria trocando recursos públicos por privados.

Deve-se acrescentar ainda aos recursos públicos aqueles provenientes dos fundos constitucionais. Segundo os dados da tabela 3-3, o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) viabiliza outros R\$ 350 milhões ao PRONAF, apenas para o Banco do Brasil. Poder-se-ia acrescentar a esse montante os recursos disponibilizados através do Fundo Constitucional do Nordeste (FNE) e do Fundo Constitucional do Norte (FNO) ao Banco do Nordeste do Brasil S.A (BNB) e ao Banco da Amazônia S.A (BASA), respectivamente. Ainda que esses recursos não sejam totalmente aplicados, por falta de demanda ou outro motivo qualquer, a verba prevista pelo Banco do Brasil é 87% superior ao valor do período 1999/2000.

Há que se considerar ainda como recursos públicos os provenientes do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (FUNCAFÉ) que naquele ano-safra planeja lastrear operações de R\$ 700 milhões, 309% acima dos R\$ 171 milhões aplicados na safra passada, em decorrência do programa de sustentação dos preços do produto. Os recursos públicos indiretos são aumentados ainda pelos repasses do BNDES, ou seja, os R\$ 400 milhões previstos.

Até aqui pode-se concluir que o Plano de Safra lastreia-se em R\$ 1,01 bilhão liberados diretamente pelo Tesouro Nacional e em mais R\$ 3,68 bilhões alavancados por fundos públicos, criados e mantidos por ordem da União. A participação desses recursos no orçamento do banco soma R\$ 4,69 bilhões, vinculando 54,5% dos créditos, o que permite reiterar que o financiamento da agricultura ainda não se desvencilha dos recursos públicos, diferentemente do que se prevê no início da década dos 90.

---

<sup>25</sup> Uma análise do Programa pode ser encontrada em BELIK, W. PRONAF: Avaliação da operacionalização do programa in CAMPANHOLA, C & SILVA, José G. **O novo rural brasileiro – políticas públicas**. Jaguariúna, SP: EMBRAPA Meio ambiente, 2000, pp. 93-115.

### 3.2.1.2.c) obrigatórios

A conta ainda não termina. Aos recursos públicos também seria possível adicionar as aplicações compulsórias (recursos privados, não-voluntários), decorrentes da intervenção do Estado na economia. Certamente aumentaria o número de produtores rurais à margem do sistema de crédito, caso as exigibilidades deixassem de existir<sup>26</sup>. Como o Governo intervém e obriga os bancos a financiarem a agricultura, isso recomenda incluir as exigibilidades entre os recursos públicos, ainda que a sua base de cálculo sejam os depósitos privados, captados junto a terceiros que têm o poder de exigí-los a qualquer tempo, o caracteriza a sua face privada.

As aplicações compulsórias do Banco do Brasil no crédito rural previstas para a safra 2000/2001 alcançam R\$ 3,21 bilhões, dos quais R\$ 1,96 bilhão (61%) provenientes da caderneta de poupança rural e R\$ 1,25 bilhão (39%), dos depósitos à vista. A tabela 3-3 indica ligeira redução no volume desses recursos (-5%) em relação aos R\$ 3,37 bilhões aplicados pelo banco na safra anterior, dos quais R\$ 1,285 bilhão vem dos recursos à vista e o restante, da poupança.

Apesar de pequena, essa redução mostra a incerteza em relação ao efetivo incremento do crédito rural (+36%)<sup>27</sup>, em contraposição à da “privação do crédito”<sup>28</sup>. Assim, o aumento dos depósitos à vista resultante da redução do compulsório, da queda da taxa básica de juros e da incipiente recuperação econômica não se traduziria no aumento do crédito rural nesta safra 2000/2001<sup>29</sup>.

Conforme os dados divulgados, a exigibilidade da poupança terá um recuo de 6% em relação aos R\$ 2.085 milhões aplicados pelo banco na safra anterior. É obvio que essa queda não minimizará a importância dessa fonte no conjunto das origens do crédito rural do banco (hoje representa cerca de um quarto, 22,8%), mas reflete o esgotamento dessa origem, criada em 1986, na extinção do mecanismo da conta-movimento e que chega a lastrear 52% das operações do SNCR, em 1989<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> As exigibilidades foram criadas pela Lei nº 4.829, de 5/11/1965.

<sup>27</sup> *Folha de S. Paulo*, 15/6/2000.

<sup>28</sup> Costa, Fernando Nogueira. *Privação do crédito. Folha de S. Paulo*. São Paulo, SP, set. 2000.

<sup>29</sup> As exigibilidades equivalem a 25% dos depósitos à vista, que devem ser aplicados no crédito rural à taxa de 8,75% ao ano, sem equalização. (*Gazeta Mercantil*, 11/8/2000).

<sup>30</sup> Rezende, Gervásio C. (coord.) *Os impactos fiscal e monetário do crédito rural. Estudos de Política Agrícola*. Brasília, DF: IPEA/BNDES, 6/79, jan. 1994.

Outra constatação que pode frustrar as expectativas do setor é o recuo previsto para as operações lastreadas nas exigibilidades sobre os depósitos à vista. Essa rubrica deverá ter queda de 3% em relação ao montante liberado na Safra 1999/2000. A participação dessa exigibilidade entre as fontes do crédito rural continua sendo bastante expressiva (15%), mas também está dando sinais de estrangulamento, se, com base em Rezende (op.cit.), considerarmos que ela assegura 32% do crédito rural, em 1985<sup>31</sup>.

O esgotamento dessas fontes compulsórias é confirmado pela constatação de que os créditos concedidos pelo Banco do Brasil à agricultura, em 1999, são 82% menores do que o observado em 1987, ano subsequente ao da extinção da conta-movimento e da criação da poupança-rural.

Isso mostra quão efêmeras são as fontes do crédito rural. Num primeiro momento, lastreiam grande parte das operações de crédito, depois, vão perdendo fôlego e exigindo que se crie outra para substituí-la. Isso ocorreu com os depósitos à vista e parece estar se repetindo com a caderneta da poupança. Atualmente o FAT vem despontando com uma fonte estável de recursos para agricultura e uma das mais importantes, porém não se sabe até quando.

Uma característica é que essas fontes não se acumulam para alavancar mais recursos para o financiamento da safra, antes, parece haver um efeito-substituição que faz com que a cada nova fonte criada, outra desaparece. Outro problema é que nesse processo substitutivo, a qualidade da carteira lastreada precisa ser melhorada para atender às expectativas de rentabilidade dos investidores.

Voltando ao tema, os recursos obrigatórios, também enquadráveis entre as fontes públicas, eleva-as ao montante de R\$ 7,9 bilhões, ou seja, 92% das operações de financiamento ao setor rural “oficial” têm lastro público (tabela 3-4).

---

<sup>31</sup> Os depósitos à vista também têm a base variável, conforme a política monetária. Em junho de 2000, o Banco Central reduziu o compulsório sobre os depósitos à vista, de 55% para 45%. A expectativa era que os bancos incrementassem a disputa por esses recursos, já que 30% deles têm aplicação a taxas livres. (*Gazeta Mercantil*, 13/6/2000).

### 3.2.2. Entraves ao plano de safra

Tendo em vista que a maior parte dos recursos que lastreiam o Plano de Safra 2000/2001 são públicos (incluindo-se os privados não-voluntários), analisar-se-á alguns dos fatores que costumam se apresentar na execução do crédito rural.

#### 3.2.2.1 Ajuste dos normativos bancários

Começar-se-á pelos problemas operacionais. A divulgação do Plano de Safra cria a expectativa de aumento dos recursos para o financiamento da agricultura, a juros baixos e com liberação imediata. Escamoteia, entretanto, a vinculação existente entre as suas fontes de recursos e as finanças públicas, conseqüentemente, o processo orçamentário que envolve o efetivo uso das fontes.

O período compreendido entre o anúncio do Plano e a liberação dos recursos do crédito rural é marcado por incertezas quanto à efetiva operacionalização das linhas de crédito pelos agentes financeiros. O efeito dessa indecisão sobre as expectativas do setor rural é agravado pelo período existente entre o ajuste e a divulgação dos normativos dos bancos.

Nos últimos anos, os bancos vêm ajustando suas normas na medida do avanço do Plano de Safra. Isso tem reduzido o peso desse fator no atraso da aplicação do crédito, entretanto, o Plano não é implementado sem a edição dos normativos correlatos, como as portarias de equalização, por exemplo.

#### 3.2.2.2 O gasto público com as equalizações

Até que o processo legal da autorização do gasto das equalizações seja concluído, a maior parte do crédito rural “oficial” fica em compasso de espera. As **equalizações de encargos financeiros** são regulamentadas pela Lei nº 8.427, de 1992. A medida ocorreu depois de o Governo Collor ter interrompido a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) no início dos anos 90. Para Rezende (2001)<sup>32</sup>, a reativação da PGPM é contraditória, em face da conjuntura de abertura comercial e de restrição fiscal vigente à época.

---

<sup>32</sup> REZENDE, Gervásio C. A evolução da política de preços mínimos na década de 1990, in GASQUES, J. G. & CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. (orgs.) *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 2001.

Com essa descontinuidade e contradição, adicionada à instabilidade dos preços agrícolas e aos elevados saldos em carteira rural, a incerteza dos bancos sobre a capacidade de pagamento dos produtores é agravada. Porém, para inibir o risco de crédito, o governo ampara o crédito rural com a sistemática da equivalência em produto, corrigindo os financiamentos e os preços mínimos na mesma proporção, a partir de 1991/92. A PGPM, de fato, torna-se onerosa para o Tesouro Nacional, por conta do custo de formação e carregamento de estoques cada vez maiores.

A decisão de reduzir as intervenções na comercialização agrícola e conter os gastos com a PGPM leva às chamadas equalizações. A medida busca, de forma menos onerosa, reduzir o risco de taxas de juros do crédito rural, representado pelo descasamento entre os encargos do financiamento e a variação dos preços agrícolas<sup>33</sup>.

As equalizações ainda são utilizadas pelo governo, porém sua efetiva autorização demanda tempo, vacância, que normalmente é marcada por desencontro de informações e frustração de expectativas dos beneficiários do crédito. Como despesas do Tesouro Nacional, elas estão sujeitas ao trâmite do processo orçamentário. Os dispêndios devem estar previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e incluídos na Lei Orçamentária Anual (LOA), procedimentos desenhados pela Constituição de 1988, para dar mais transparência e controle aos gastos públicos.

Despesa aprovada não significa despesa realizada. Para ocorrer de fato, o dispêndio a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional precisa ser autorizado pelo Ministério da Fazenda.

Apenas na conclusão desse processo orçamentário os bancos conhecerão os parâmetros (instituições financeiras, fontes de recursos amparadas, tetos e demais condições das linhas de crédito) que orientarão as subvenções econômicas da União para cobrir a diferença entre os juros pagos pelo tomador do crédito e a soma dos custos de captação dos recursos, administrativos e tributários<sup>34</sup>.

Em suma, até que a “Portaria da Equalização” seja publicada nenhum crédito será contratado, o que aumenta a expectativa de frustração do Plano e da Safra.

Observando-se a previsão orçamentária do Banco do Brasil para a Safra 2000/2001 (quadro 1), nota-se que é expressiva a massa de operações de crédito lastreada nos recursos da

---

<sup>33</sup> Alterada pela Lei nº 9.848/99.

caderneta de poupança, do FAT e do Fundo de Aplicação Extramercado (FAE) e, portanto, passíveis de equalização: cerca de R\$ 3,4 bilhões. Não se deve confundir operações de crédito vinculadas a recursos controlados com as equalizáveis pelo Tesouro Nacional; o primeiro grupo é bem maior porque envolve a aplicação obrigatória, decorrente da intervenção do Estado no financiamento do setor, e se estende a todos os bancos, públicos e privados.

O FAT, por exemplo, é uma fonte de **recursos públicos**, porque é constituído por ordem do poder público. Entretanto, os recursos do FAT não pertencem ao Tesouro Nacional, mas aos trabalhadores. São recursos geridos pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) que exige uma remuneração financeira suficiente para preservar o Fundo. Quando o Governo Federal fixa os juros do PRONAF, abaixo da remuneração exigida para o FAT, ele precisa fazer a devida equalização. Sem ela, os bancos, que assumem o risco do crédito e o compromisso de devolver os recursos corrigidos ao FAT, não aplicarão o crédito. Como há o interesse na sustentação da renda e do emprego do público-alvo do PRONAF, com recursos do FAT, o Governo equaliza o diferencial dos juros, sem, contudo, eximir o banco do **risco do crédito**.

Aqui se manifesta o terceiro e talvez o principal entrave para a implementação do Plano de Safra: o problema do risco de crédito das operações da área rural<sup>35</sup>.

### 3.2.2.3 O risco de crédito

Superado o problema da equalização, apresentam-se outros entraves à liberação dos recursos relacionados com a necessidade de enquadramento da estrutura de ativos em padrões mínimos de risco e rentabilidade<sup>36</sup>.

Quando é normatizado, em 1967, o crédito rural prevê o penhor, a alienação fiduciária, a hipoteca, o aval e a fiança como garantias para os empréstimos<sup>37</sup>. A capacidade de alavancagem

---

<sup>34</sup> Em 2000, estima-se que as equalizações atinjam R\$ 2,5 bilhões (Subsídio agrícola somará R\$ 2,5 bi. *Gazeta Mercantil*, 6/10/2000).

<sup>35</sup> FAVERET FILHO, P., LIMA, Erikson T. & DE PAULA, Sérgio Roberto analisam esse e outros entraves e apontam as estratégias dos bancos comerciais e do BNDES para reduzir o custo e o risco dos empréstimos, bem como a exigência de garantias. *Dilemas do Financiamento ao Investimento Agropecuário no Brasil – o caso do BNDES (XXXVIII SOBER 2000, Rio de Janeiro)*.

<sup>36</sup> Aliás, veiculou-se que o motivo da desistência do BankBoston do leilão do BANPESPA teria sido a expectativa de que o retorno esperado dos investimentos no banco ficaria abaixo do nível mínimo exigido pelo Conglomerado. *Gazeta Mercantil*. BankBoston desiste do leilão do BANESPA. 14/11/00.

<sup>37</sup> Decreto-Lei nº 167/67.

de crédito dos produtores vincula-se às garantias que oferecem, reais e pessoais. A esse condicionante junta-se a análise do cadastro do proponente, quando pesam contra ele as restrições comerciais e financeiras. O acesso ao crédito exige ainda experiência e tradição do produtor na atividade a ser financiada e a comprovação da viabilidade econômica do empreendimento.

Entretanto, o processo de globalização financeira, as crises sistêmicas e a busca do fortalecimento do sistema financeiro nacional trazem novas demandas à gestão do crédito rural. Conforme já apresentado, o Banco Central determina que os bancos pré-classifiquem suas operações de crédito (em níveis que vão de “AA” a “H”), a partir de informações sobre o devedor, avalistas, operação contratada e atraso do principal ou juros. À medida que decai a classificação do crédito em termos de qualidade, aumenta a despesa com provisão, até que 180 dias após vencida e enquadrada como de risco “H”, ocorra o débito da provisão e a transferência do ativo para “contas de compensação”<sup>38</sup>.

Com isso, o resultado dos bancos passa a refletir, além dos custos de captação de recursos, os administrativos e os tributários, o impacto das despesas com provisão para créditos de liquidação duvidosa (PCLD), apuradas sob a nova metodologia de risco de crédito. Diante das novas regras do BACEN, os bancos passam a adotar medidas para reduzir essas últimas despesas, não mais apuradas com base no histórico da carteira, mas em expectativas de risco.

A estruturação de operações que resulte na redução do risco de crédito tem sido uma das saídas adotadas pelas instituições financeiras para aumentar a rentabilidade dos ativos rurais.<sup>39</sup>

O detalhe sutil nesse processo é a reclassificação dos produtores rurais subjacente ao maior rigor adotado na seleção dos tomadores de crédito. Conforme adiantado no item 3.1.5, se antes bastava a apresentação de garantias para se obter crédito, agora, o risco do cliente e do setor, pré-concebidos, tornam-se os determinantes do acesso ao crédito, inclusive para o público-alvo das políticas públicas, em que o risco operacional é assumido pelos bancos. As garantias real (hipoteca do imóvel rural) e pessoal (“aval cruzado ou comunitário”) preenchem apenas um dos aspectos da classificação do risco dos ativos bancários. Essas, são insuficientes para garantir a inclusão da maioria dos produtores familiares no sistema de crédito bancário.

---

<sup>38</sup> Resoluções BACEN nº 2.682, de 21/12/1999 e nº 2.697, de 24/02/2000.

<sup>39</sup> Faveret, P. (op.cit.).

A solução para reduzir o risco dos créditos rurais (e a aversão dos bancos por esses ativos) seria criar um fundo público que garantisse a liquidez das responsabilidades dos produtores. Entretanto, essa hipótese é abortada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, na medida em que é necessária a apresentação de contra-garantias por parte dos tomadores do crédito, bem como o cumprimento do processo orçamentário constitucional para a criação do Fundo<sup>40</sup>.

A dificuldade do acesso ao crédito continua a ser tratada como um problema de mercado, do qual devem emergir os mecanismos de redução dos riscos inerentes à agricultura e que possam incrementar a capacidade de alavancagem de financiamento do setor.

#### **3.2.2.4 “Soluções” de mercado para o financiamento rural**

Não se abordará os instrumentos de *hedge* que vêm sendo implementados na agricultura ou as formas alternativas de financiamento (Oliveira, 1995)<sup>41</sup>. Os primeiros são lançados como alternativa à equilavência em produto, na busca de solução para o problema do risco de taxa de juros (descasamento entre encargos financeiros e a renda do produtor). Já as formas alternativas de financiamento visam estimular a formalização dos adiantamentos das agroindústrias, das *tradings*, das indústrias e dos comerciantes de insumos e da produção agropecuária aos produtores. De uma maneira geral, esses instrumentos dão contorno ao “novo padrão de financiamento rural” que se impõe ao esgotamento das fontes tradicionais do crédito agrícola.

O problema que ora se apresenta não é mais o da criação de fontes alternativas de recursos para a agricultura, mas de como reduzir o **risco** inerente à alocação de recursos ao setor e minimizar seu impacto no resultado financeiro dos bancos. Não se trata mais de apenas discutir o esgotamento do SNCR ou a insuficiência de recursos subsidiados para atender à demanda da agricultura. Ainda que resolvidos esses gargalhos, o problema que está constituído é o de quem assumirá (ou pagará) o risco dos ativos rurais, as despesas de provisão e a queda de rentabilidade que eles possam provocar nas carteiras dos bancos.

Além da tarefa de financiar a agricultura, em razão da perda da capacidade de intervenção do Estado, transferiu-se para o mercado o compromisso de encontrar formas de redução do risco do crédito rural (e outros, de preço e de produção).

---

<sup>40</sup> Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), artigo 40, § 1º.

<sup>41</sup> Abordagens sobre as alternativas de financiamento agrícola podem ser encontradas também em Gasquez & Villa-Verde (1995).

Espera-se que as agroindústrias não apenas financiem os produtores, como tornem-se suas coobrigadas em empréstimos junto à rede bancária. Lança-se os produtores a sua própria sorte na busca por crédito no mercado, uma prática que alcança os fundos e programas oficiais.

Na prática, a função alocativa do Estado desaparece porque o acesso ao crédito é dado por influência da agroindústria. O problema é que essas “soluções” de mercado são, por natureza, excludentes.

### **3.2.2.5 Possíveis implicações das soluções de mercado**

Com a transferência de funções para as agroindústrias, o processo de exclusão do financiamento tende a agravar-se. Terão crédito os produtores que ofereçam menor risco, como os integrados tradicionais, dos quais é possível descontar a parcela adiantada por ocasião da entrega da produção.

Também serão esses os potenciais beneficiários do crédito rural, quando, além das garantias de praxe, forem exigidas outras, subsidiárias, como o aval da agroindústria. Nesse caso, a avalista reservar-se-á o direito de selecionar seus apadrinhados. O círculo vicioso da exclusão ganhará fôlego a cada safra, movido pela política da agroindústria e do sistema bancário.

Ficarão aliçados do sistema de crédito: (1) os produtores que, embora integrados, não sejam recomendados pela agroindústria e (2) os não-integrados e que representem risco elevado para os bancos. Em suma, o crédito direto e os acordos de coobrigação bancária tendem a aumentar a velocidade da concentração do crédito em alguns produtores, produtos e regiões, já identificada no passado por Pinto (1981), Sayad (1984) e Delgado (1985), dentre outros.

O problema é que o processo de concentração atual é mais drástico. Esse viés deverá abranger as propostas que envolvem recursos de natureza pública, direcionadas para programas de criação de emprego e renda. Dessa forma, em assumindo o risco do crédito, tanto agroindústrias quanto bancos utilizarão mecanismos apurados de seleção (e exclusão), agora para reduzir despesas com provisões e preservar, conseqüentemente, o lucro.

Enfim, a “solução de mercado”, tal como a “modernização conservadora” dos anos 60 e 70, classifica e exclui, beneficiando um número cada vez mais reduzido de produtores. Seleciona-se dentre os produtores, os integrados, e dentre esses os que tanto poderão receber o crédito da

agroindústria quanto serem avaliados perante a rede bancária. Nesse processo, a agroindústria passa a comandar as oportunidades na agricultura, determinando quem permanecerá na atividade. Como esse procedimento é cíclico, a cada ano, o universo de produtores estará exposto à incerteza do crédito e à estratégia da agroindústria para a sua produção e mercado<sup>42</sup>.

Por outro lado, na esfera do relacionamento banco/agroindústria há um processo de seleção semelhante. Os bancos tendem a fechar negócios com as agroindústrias mais capitalizadas. Isso porque a classificação do risco das suas operações de crédito levará em conta a liquidez das empresas que avalizaram os produtores rurais ou que têm perspectivas de crescimento. Nem todas estão suficientemente capitalizadas para honrar dívidas assumidas por seus fornecedores, ou, em outros termos, algumas estão mais capitalizadas que outras.

A seleção (exclusão) abrange o segmento dos produtores num primeiro momento, mas não se restringe a eles, alcança as indústrias de alimentos e, novamente, os produtores. Há em curso um processo de exclusão continuado, levado adiante pela concorrência bancária, que é mais severo do que o que se observa nos anos 60, 70 e 80, quando o acesso ao financiamento é facilitado pela apresentação de garantias reais. Ainda que a disponibilidade de recursos financeiros continue aquém da necessidade do setor, o que pode levar a atribuir-lhe o mote da segmentação é a ponderação dos ativos pelo risco que está sobrepondo “filtros” à concessão do crédito, em face da desestruturação do arcabouço institucional público de apoio à agricultura.

Como o processo de seleção avança à medida da importância que o risco assume na contratação do crédito, poder-se-ia afirmar que com a globalização e o processo de fusões e aquisições no setor de alimentos, as empresas multinacionais tenderão a ser beneficiadas pela restrição do crédito. O acesso a condições favoráveis de financiamento representa uma vantagem competitiva, neste caso, a favor do processo de concentração de capitais e em detrimento das empresas menos capitalizadas e da maioria dos produtores.

Junte-se a isso, o fato de que os agentes econômicos que estão no comando do processo de acumulação agirão não só para reduzir o risco, mas também para aumentar a rentabilidade dos seus negócios.

---

<sup>42</sup> Sobre a dependência dos produtores “integrados” vide Delgado (op.cit.).

Com isso, os objetivos do setor privado polarizam com os definidos nos programas de governo. A necessidade de enquadramento nas normas da Basileia e da preservação do *market share* pelos bancos termina se contrapondo aos objetivos esperados pelo público-alvo dos subsídios públicos.

Nesse roldão, algumas empresas de capital nacional, cooperativas e associações de produtores terminarão sendo atiradas para a margem do mercado, como os pequenos produtores familiares, trabalhadores sem-terra, assentados e “emancipados”.

A cada giro dessa “engrenagem” aumenta o número dos excluídos do sistema de produção, engrossando a massa candidata ao mercado de trabalho informal nas grandes cidades, que contribui para a fragmentação social do país.

Apesar do discurso não-intervencionista, a análise do Plano de Safra 2000/2001 mostra que grande parte das fontes de suporte ao crédito oficial ainda é de natureza pública (92%), da qual as aplicações compulsórias formam a parte mais importante, seguidas dos recursos do FAT (Vide tabela 3.4).

Isso mostra que, no que diz respeito à alocação de recursos, os “instrumentos de mercado” ainda estão apresentando limitações para substituírem as fontes tradicionais do crédito rural, apesar da estabilização da economia e da redução das taxas de juros recentes.

Entretanto, a globalização financeira e as crises sistêmicas trazem novos entraves ao crédito rural, ligados à regulação prudencial e à supervisão bancária. A tentativa de redirecionamento do papel do Estado no financiamento da agricultura, através do incremento dos programas de cunho “social”, tem se deparado com a estratégia de geração de lucro dos bancos.

Programas de governo tendem a concentrar-se cada vez mais em produtores integrados às empresas do setor de alimentos. Considerando-se a natureza do processo de acumulação do capital, essas empresas tenderão a pressionar o crédito rural oficial e desarticular suas próprias estruturas de financiamento para apropriarem-se do *spread* entre os juros ganhos obtidos no mercado financeiro e no financiamento a produtores. Enfim, a subordinação a índices de risco e rentabilidade frustra tanto programas de desenvolvimento como a implementação do “padrão alternativo de financiamento”.

Em síntese, diferentemente do passado, a concentração dos benefícios do crédito oficial por produto, região e produtor não virá mais da capacidade de apresentação de garantias pelo produtor, mas da influência da agroindústria na política de crédito pelo apadrinhamento dos produtores aos bancos. Esse sistema é infinitamente mais excludente porque a concentração não se limita em razão das garantias reais apresentadas.

Contraditoriamente, o público-alvo da política agrícola, ainda que disponha de terra (garantia real), tenderá a ficar à margem do processo de crédito que viabiliza o processo de acumulação, concentração e exclusão do setor privado, sancionando a estratégia das empresas multinacionais do setor de alimentos.

Para finalizar, a política agrícola no Brasil continua encravada numa engrenagem excludente, movida pelo padrão de produção de alimentos e pelo processo de seleção do sistema de crédito. Ao disponibilizar recursos públicos para a agricultura, descarregando-se da tarefa de criar condições para que os legítimos beneficiários da política pública tenham acesso a eles, o Governo azeita essa “usina” e as distorções que dela advém.

### **3.3 Clientes produtores rurais**

Buscar o maior retorno financeiro possível das operações bancárias ligadas à área rural requer otimizar o poder de consumo dos produtores. Daí a preocupação com a identificação do perfil do antigo beneficiário das políticas públicas para “cliente bancário”. Seguindo a estratégia dos bancos, reunir-se-á informações sobre o perfil do cliente produtor rural. Uma das fontes de informação é a Associação Brasileira de Marketing Rural<sup>43</sup>, aqui complementada por pesquisas da CNA/FGV realizadas em 1992 e em 1998 e pela caracterização dos padrões de distresse somático, de Stanley Keleman<sup>44</sup>.

O agravamento da concorrência bancária a partir da estabilização de economia, em 1994, exige que os bancos segmentem a base de clientes e estreite sua relação com eles. A finalidade é otimizar as estratégias de *marketing*, dispensar atendimento diferenciado, identificar as demandas da clientela e direcionar produtos e serviços de acordo com a necessidade de cada segmento. Entre as metodologias utilizadas pelos bancos para segmentar a base de clientes, a classificação

---

<sup>43</sup> Perfil do Consumidor de Insumos Agropecuários – Safra 98/99. Disponível em: <http://abmr.com.br>.

<sup>44</sup> KELEMAN, Stanley. *Emotional Anatomy: the structure of experience*. Berkeley, Califórnia: CENTER PRESS, 1985.

pela ótica da renda é a mais comum. Quanto maior a renda, mais “especial” é o tratamento dispensado ao cliente, que pode ser enquadrado *corporate* ou *private*, com atendimento personalizado e produtos e serviços exclusivos. Fica evidente que esses são os segmentos mais lucrativos dos bancos e também os mais disputados por eles.

É no segmento *private* que se concentra a fatia da clientela pessoa física na qual os bancos depositam suas perspectivas de incremento de ganhos. Trata-se dos indivíduos que mais consomem produtos bancários. O indivíduo desse grupo é disputado no mercado, é exigente na demanda de serviços e produtos, aos quais tem o acesso facilitado por deter poder de barganha compatível com sua renda. Pode-se dizer ainda que esse cliente se relaciona com vários bancos e normalmente possui boa escolaridade. Os valores desses clientes no relacionamento com seus respectivos bancos resumem-se em *status*, segurança e busca de rentabilidade. Em troca de fidelidade bancária, conseguem isenção de tarifas e o atendimento personalizado pode se estender até aos membros da sua família.

O cliente *private* tende a ser invejado pelos demais clientes bancários, como aqueles que dependem do crédito bancário para ter acesso a bens de consumo duráveis. Ou mesmo aqueles que têm renda mensal tão baixa, que suas finanças pessoais são instáveis e precisam dos bancos para equilibrá-las no final do mês. Esses enfrentam filas e desejam que os bancos os aceitem.<sup>45</sup>

Mas os bancos não dispensam nenhum desses clientes, sabem que, de uma forma ou de outra, esses clientes buscam imitar os padrões de consumo “modernos” e procurarão realizar seus sonhos, via crédito ou buscando novas formas alternativas de complemento da renda. Esse cliente, tomador de crédito de curto e longo prazos, almeja *status*. Cabe aqui ressaltar que, de uma maneira geral, no comportamento da maioria dos clientes (a exceção se faz aos mais idosos cujos valores já estão consolidados) identifica-se o mimetismo que caracteriza uma sociedade de consumo, como a brasileira.

Sob a influência dos meios de comunicação e padrões de consumo aos quais estão expostos, os adolescentes e aqueles que ainda não se firmaram no mercado de trabalho, por exemplo, podem recorrer ao crédito para imitar um determinado “padrão de vida”. Nesse

---

<sup>45</sup> Keleman (1992) descreve um indivíduo cuja postura emocional declara “dê-me a sua estrutura”, uma definição de perfil poderia ser aplicada ao cliente que costuma ajustar seu orçamento através de empréstimos.

conjunto, o crédito aparece como um fator de diferenciação, de *status*, uma vez que nem sempre a renda desse grupo é estável para garantir o acesso ao crédito.

A princípio, o produtor rural não se enquadra em nenhum desses grupos, principalmente naquele do grande consumista de serviços bancários. Notou-se que são os consumistas os que mais interessam aos bancos e não o pequeno produtor rural familiar, pouco intensivo na demanda por serviços bancários. Aliás, o produtor rural, em geral, tende a se utilizar muito pouco da rede bancária. Não tem o costume de frequentar o tumulto das agências. É o tipo caboclo, matuto, que divide com a família o espaço rural ou vive em pequenas comunidades nos arredores da sua propriedade rural.

É óbvio que há entre os clientes que se enquadram no perfil de "consumistas" aqueles que têm atividade no meio rural. Alguns residem no campo por opção, outros preferem morar nas cidades. Aliás, a separação entre o urbano e o rural está cada vez mais tênue, está se tornando mais difícil identificar quem é o cliente do meio urbano e quem é o do meio rural.

O produtor rural que prefere o campo à cidade tende a se aproximar do tipo matuto, desconfiado, que duvida de tudo o que os bancos lhe oferece. Já o produtor rural que vive na cidade e está mais exposto ao mimetismo do consumo dos grandes centros está mais suscetível aos valores do consumismo e do individualismo.

A questão central é que a concorrência bancária leva os bancos a implementarem estratégias para aproximar perfis da clientela. Aproximar o "atrasado" do "moderno". O produtor rural é incluído entre os clientes que podem ser "trabalhados" para consumir mais. Assim, o produtor, antes focado como "mero" beneficiário da política de crédito rural é elevado ao *status* de cliente e, como tal, portador de necessidades e expectativas que os agentes do SNCR buscam mapear, atender e ampliar, motivados pela concorrência<sup>46</sup>.

À essa onda de reconceituação do produtor rural seguem-se novas formas e canais de abordagem desse indivíduo e da condução de suas operações. Cada vez mais, tanto um quanto outro passam a receber tratamento semelhante ao dispensado aos demais clientes e operações de crédito bancários.

---

<sup>46</sup> Nisso convergem os interesses dos bancos, das *tradings*, das cooperativas, dos fornecedores de insumos, das agroindústrias, das seguradoras, das bolsas de mercadorias, das transportadoras e outros agentes econômicos.

O processo de “modernização” do produtor rural ainda é amparado por programas de governo e de entidades de classe. O *Programa de Qualidade e Competitividade da Agricultura Brasileira*, conduzido pelo Ministério da Agricultura, as propostas levadas ao Executivo pelo *Fórum Nacional de Agricultura*<sup>47</sup>, do qual participaram representantes da iniciativa privada e do setor público, também contribuem para disseminar conceitos e práticas que atendem à nova gestão da agricultura. Sob o discurso de que a agricultura precisa buscar a competitividade e a sustentabilidade, avançam as vendas de seguros, mecanismos de *hedge*, máquinas, equipamentos e outros insumos agrícolas.

O pacote de argumentos atinge os produtores de forma ampla, visando transformar sua postura e seus valores. Incutem-lhes a necessidade de mudança para atender as exigências de consumo do mercado interno e externo. Não obstante a existência de produtores-empresários capitalizados para “caminhar com suas próprias pernas” no agro nacional, por trás desse discurso genérico, avança a proposta neoliberal da desvinculação do Estado da agricultura.

A versão Rural do *Programa Brasil Empreendedor*, lançada em 19/1/2000, sob os objetivos de “mais emprego e renda no campo; aumento do valor agregado e da competitividade da agricultura”, vem reforçar o “poder de fogo” daquela visão de que a melhoria da condição de vida do produtor depende dele mesmo, da sua capacidade de produzir e competir no mercado<sup>48</sup>. Para tanto, o Programa relaciona entre suas premissas básicas o “aprimoramento do capital Humano e Social e da competitividade da agricultura”, pressupostos que também estão presentes na Lei Agrícola do Governo Collor (Portaria Interministerial nº 477, de 15/8/1990). Busca-se transformar o produtor rural em *empreendedor rural*, com o auxílio dos centros de treinamento de massa, como os sindicatos patronais (apoiados por empresas de consultoria a serviço das bolsas) e o SEBRAE. Talvez seja aqui que essa onda de modernização venha a encontrar a sua tarefa mais difícil, transformar os fatores psicossomáticos do produtor. Mas para transpor essa

---

<sup>47</sup> Roberto Rodrigues coordenou o Fórum como representante do setor privado e Ailton Barcelos Fernandes, pelo governo. Dentre os temas propostos pelo FNA estavam: agricultura familiar, armazenagem, transportes, padronização/classificação, capacitação/emprego/renda, cesta básica, comercialização, crédito, insumos fertilizantes, mecanização e outros temas.

<sup>48</sup> Uma visão neoclássica do funcionamento da economia capitalista, em que a liberdade de escolha e a concorrência se encarregariam de levar à satisfação todos os indivíduos, aos quais caberia ficar atentos às demandas e tendências do mercado e capacitar-se para atendê-las (Vide Mantega, G. & Rego, J.M. *Conversas com Economistas Brasileiros II*. São Paulo, SP: Editora 34, 1999, p. 188).

barreira, o Governo Federal aciona sua estrutura de financiamento, mesmo porque, com a concorrência bancária impulsiona as ações dos bancos públicos nesse sentido.

Os bancos, motivados pelo lucro, buscam a ampliação do segmento de clientes que mais consomem produtos e serviços. Sob essa estratégia, o produtor rural é levado a se ajustar, caso contrário corre o risco de ser excluído do sistema comercial, produtivo ou financeiro.

No ritmo atual do avanço dos negócios na agricultura, presume-se que o produtor rural cederá ainda mais ao padrão de consumo que lhe vem sendo imposto pelos bancos e demais agentes do *agribusiness*. Mesmo porque o produtor ainda mantém uma forte relação de confiança com aqueles que se relaciona. Por isso, *as diferenças de padrão de consumo bancário existentes entre o produtor rural e as demais pessoas físicas que compõem a clientela bancária estariam se estreitando e tendendo à homogeneização*.<sup>49</sup>

Análise dos dados a seguir mostram que as mudanças em curso na agricultura contribuem para a transformação de hábitos, valores e padrões de consumo no meio rural, o que faz dos produtores um público potencial dos bancos.

### **3.3.1 O perfil do produtor rural**

Um dos recursos de que os bancos possuem para aumentar a rentabilidade do crédito rural é o conjunto de beneficiários das suas linhas de financiamento. A finalidade desta seção é identificar as potencialidades e os limites desse público, sob a ótica financeira que caracteriza a gestão dos bancos.

#### **3.3.1.1 Sexo e Faixa Etária**

Segundo os dados da Associação Brasileira de Marketing Rural (2002)<sup>50</sup>, predominam no meio rural os homens, de hábitos e costumes enraizados ao longo de idades que giram em torno dos 50 anos (eram 32%, em 1992, e passaram a 34%, em 1999). Note-se que é pouco expressiva a parcela de jovens entre os produtores rurais (apenas 1% tem até 20 anos de idade). Com essas informações, uma política de *marketing* para incrementar a venda de produtos bancários aos

---

<sup>49</sup> 24,1% das contas-correntes de pessoa física da indústria bancária estão no Banco do Brasil, tratam-se de 9,75 milhões de contas (Relatório ABAMEC, junho/99).

<sup>50</sup> Pesquisa ABMR, realizada com 2.050 produtores rurais, em 1992 e entre o final de 1998 e início de 1999, em 10 estados (RS, SC, PR, SP, ES, MG, MS, MT, GO e TO), abrangendo 8 culturas e duas categorias de pecuária

produtores rurais teria que identificar as necessidades de consumo desse estrato e convencê-los a consumirem tais produtos.

Considerando-se que na faixa etária predominante entre os produtores os padrões de consumo tendem a estar consolidados, assim como os valores e o caráter, presume-se que dificilmente os bancos teriam sucesso na tentativa de mudança desse público. Provavelmente uma campanha de publicidade destinada a aumentar o uso do cartão de crédito, por exemplo, tivesse mais sucesso entre os jovens agricultores, entretanto, eles são minoria (tabela 3.5).

**Tabela 3.5 : BRASIL – Perfil do produtor rural – sexo e idade (1992 e 1998/99)**

Sexo e Idade	ABMR92	ABMR98/99
Sexo masculino	99%	99%
Até 20 anos	1%	1%
De 21 a 30 anos	15%	12%
De 31 a 40 anos	26%	27%
De 41 a 50 anos	26%	26%
Acima de 50 anos	32%	34%

Fonte: ABMR (2002). Elaboração própria.

Logo, uma primeira análise desse perfil nos mostra que esse indivíduo é mais resistente ao consumo e, conseqüentemente, ao processo de identificação social a partir do acesso aos “bens modernos”, inclusive bancários. Isso sugere que os bancos encontrarão dificuldades para transformar esse produtor tradicional num **cliente**, arrastando-o para o grupo dos correntistas, onde tendem a predominar hábitos de consumo afetos aos valores do individualismo. A dificuldade aumentaria se levado em consideração que os jovens produtores migram para as cidades, em busca de melhores condições de vida e, com isso, cessam as perspectivas de convencimento dos mais velho a mudarem os hábitos.

### 3.3.1.2 Grau de Instrução

Outro dado importante para a adoção de estratégias de vendas de produtos e serviços à clientela da área rural refere-se ao grau de escolaridade. Os clientes mais visados pelos bancos tendem a ser aqueles que mais consomem, com bom nível de escolaridade, profissionais liberais e assalariados de alta renda.

---

(algodão, arroz irrigado, café, citrus, feijão, hortaliças, milho, soja, gado de corte e gado leiteiro). Dados disponíveis em <http://abmr.com.br>.

**Tabela 3.6: BRASIL – Grau de instrução do produtor rural (1992 e 1998/99)**

Grau de instrução	ABMR92	ABMR98/99
Primário incompleto	26%	17%
Ginásio incompleto	37%	38%
Colégio incompleto	11%	14%
Superior incompleto	14%	19%
Superior completo	12%	13%

Fonte: ABMR (2002). Elaboração própria.

Observando-se os dados da tabela 3.6, nota-se que o produtor rural tem pouca escolaridade. Apesar do relativo avanço observado em quase uma década, a maioria dos produtores rurais (55%) sequer concluiu o ginásio. Pesquisa mais recente, realizada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA, 2000)<sup>51</sup> mostra que 62% dos produtores declararam ter apenas o primeiro grau. Os que têm curso superior representam apenas 13% dos produtores<sup>52</sup>.

Diante desses dados, concluir-se-ia que poucos clientes rurais se incluem no grupo dos mais disputados pelos bancos. Além disso, considerados os anos de estudo que os produtores têm pela frente, concluir-se-ia que o tempo necessário para que eles venham a engrossar o grupo dos “mais lucrativos” será imenso e que isso inviabilizaria a diretriz de transformar esse correntista num cliente. Ainda que o *Programa Brasil Empreendedor Rural* avançasse num ritmo veloz e contemplasse um programa de educação média e superior para o campo, a missão de qualquer banco nesse sentido de transformação ficaria inviável na presente geração, tendo em vista a idade média que predomina no meio rural.

Por outro lado, sob o mesmo argumento, admitir-se-ia que quanto maior o nível de escolaridade do cliente, maior a margem de ganho dos bancos. É possível que esse cliente tenha melhores oportunidades de trabalho, receba melhores salários e consuma mais, mas algumas necessidades de consumo são criadas por influência do meio de convivência do cliente, nas universidades, por exemplo. Nesse caso, os locais que os produtores frequentam também podem contribuir para mudar hábitos e estimular o consumo de produtos bancários.

<sup>51</sup> Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil. Quem é o agricultor comercial brasileiro? Brasília, DF: CNA. *Coletânea Estudos Gleba*, nº 12, 2000.

<sup>52</sup> É impressionante o vínculo que costuma ser estabelecido entre a situação financeira crítica de parte dos produtores rurais e o baixo grau de escolaridade. Transfere-se para o produtor a responsabilidade pelo sua situação econômica e social e aponta-se os programas de alfabetização como a solução para esses males. Trata-se de uma estratégia para desviar a atenção dos fatores que realmente provocam a descapitalização do setor rural, e, antes de amenizá-los, a

### 3.3.1.3 Local de residência

Os dados da tabela 3.7 mostram que o número dos produtores rurais que mantêm a casa do campo como local de residência teve um ligeiro aumento nos anos 90. Tendo em vista que houve uma redução no trânsito entre o campo e as cidades (mais próximas e centros mais importantes), pode-se concluir que melhoraram as condições de vida do meio rural.

Mas esse também é um indicativo do processo de urbanização do campo que, nos países desenvolvidos, está associado ao crescimento das oportunidades de ocupação não-agrícolas, tanto dentro da propriedade quanto fora dela.

Há, evidentemente, no Brasil, casos em que a precariedade das rodovias vicinais desestimula o trânsito rotineiro entre a cidade e o campo, resultando no isolamento do produtor rural e na dificuldade de exploração não-agrícola da propriedade. De acordo com pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Agricultura (1999)<sup>53</sup>, com apoio da Fundação Getúlio Vargas, a distância média entre a propriedade rural e a sede do município mais próximo é de 23 km, mas pode alcançar até 350 km, em localidades do Centro-Oeste<sup>54</sup>.

Nota-se, paralelamente, que é expressiva a parcela de produtores que preferem fixar residência em cidade próxima à propriedade rural. Em muitos casos, a mudança para os centros urbanos representa o acesso ao estudo, a formas alternativas de renda e acesso a “novos” bens de consumo que o produtor vincula a *status* e modernidade. Conforme CNA (2000), 44% das propriedades rurais não possuem energia elétrica. Isso explica, em parte, o fato de 83% dos produtores não possuírem computador e, dentre os que possuem (17%), 62% terem instalado o equipamento na cidade.

---

instrução poderá ser usada para agravá-los porque não necessariamente a subsistência das famílias rurais prescinde do acesso a novas tecnologias, caso do artesanato.

<sup>53</sup> Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil *et. al.* Um perfil do agricultor brasileiro. Brasília, DF: CNA, *Coletânea Estudos Gleba*, nº 9, 1999. 48 p.

<sup>54</sup> A pesquisa CNA/FGV (1999) abrangeu 1.837 estabelecimentos e os seguintes sistemas produtivos: agricultura do cerrado (GO, MT); agricultura do tipo colonial (RS, SC, PR); monocultores de São Paulo; norte e oeste do Paraná; Sul do Paraná; Região Nordeste de pobreza (PE) e semi-árido (CE); agricultura do tipo tradicional (ES, RJ e MG).

**Tabela 3.7: BRASIL - Local de residência do produtor rural (1.992 e 1.998/99)**

Local de residência	ABMR92	ABMR98/99
Propriedade rural	41%	44%
Cidade próxima	32%	48%
Propriedade e cidade próxima	22%	5%
Propriedade e cidade importante	4%	*
Cidade importante	2%	1%

Fonte: ABMR (2002). Elaboração própria. \*menos de 1%.

### 3.3.1.4 “Ser moderno e bem-sucedido é ...”

A visão de modernidade e de sucesso do produtor rural já vincula-se ao uso de tecnologia e conhecimentos que possam resultar no aumento da rentabilidade da atividade explorada em sua propriedade, que deve ser gerenciada como uma empresa na opinião da maioria (73%). Isso mostra que o produtor rural assimila a idéia de que sem o apoio do Estado sua sobrevivência na atividade dependerá da sua vontade e capacidade de assimilar novas tecnologias. Em suma, ele, dedicado ao trabalho, passa a acreditar que por si aumentará a competitividade, o faturamento, a rentabilidade do seu negócio e, conseqüentemente, as perspectivas de sucesso do seu empreendimento.

**Tabela 3.8: BRASIL - Características do produtor rural moderno, empresarial e bem-sucedido (1998/99)**

Requisitos	ABMR98/99
Buscar novas tecnologias	82%
Valorizar assistência técnica	77%
Tratar fazenda como empresa	73%
Preocupar-se com rentabilidade	70%
Preocupar-se com faturamento	67%
Fazer plantio direto	45%
Decidir o mais experiente	29%
Gerenciar c/ vocação e herança	16%
Adotar técnicas do pai	15%
Decidir o formado na área	14%
Ter escala competitiva	10%

Fonte: ABMR (2002). Elaboração própria.

Dados da pesquisa CNA (2000) mostram que, em 1999, 34% dos produtores recorreram a serviços de assistência técnica, fornecida principalmente por empresas privadas (63%). A grande maioria (66%) não se utilizou desses serviços. Entretanto, quando perguntados se pretendiam incrementar esse apoio técnico, 71% afirmaram positivamente. Os dados recentes, mostram que tanto as técnicas quanto a forma de gerenciamento herdadas não subsistiram ao tempo. Nota-se apenas uma ligeira resistência ao enfoque da propriedade como uma empresa e das técnicas

tradicionais de produção. Os que ainda vinculam o sucesso na atividade à decisão do mais experiente representam apenas 29%, e 15%, à forma de produção herdada.

A predominância da fração de produtores rurais que dá valor à busca de novas tecnologias, valoriza a assistência técnica e preocupa-se com a rentabilidade e o faturamento indica a “conscientização” do produtor da necessidade do gerenciamento profissional da atividade agrícola, tão propalado a partir dos anos 90.

**Assim, sem saudosismo ou apologia à ineficiência e ao desperdício que caracterizaram a intervenção estatal no setor através do crédito farto e barato, o produtor assume a culpa de sua descapitalização e atraso.** O que facilita a venda de insumos com base na expectativa de aumento da sua competitividade.

### 3.3.1.5 Percepção da imagem

Os sinais da “modernidade” avançam no campo, buscando se impor aos valores morais e culturais que tentam resistir às mudanças delineadas no âmbito do modelo neoliberal.

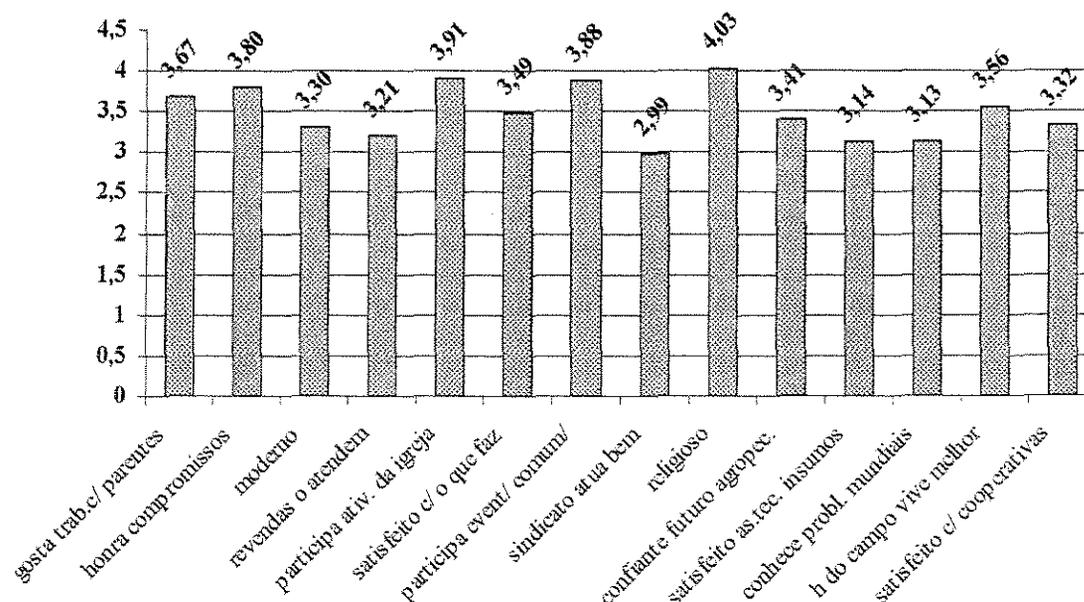
O produtor percebe-se como um “*empreendedor*”, mas, também, e acima de tudo, um religioso. Um homem que honra os seus compromissos e que participa das atividades da igreja e da comunidade, que gosta de trabalhar com parentes e prefere a vida do campo à da cidade, pelas melhores condições de vida que lá encontra. É expressiva a parcela de produtores que reside na propriedade rural (44%) ou em cidades próximas a ela (48%).

O produtor rural considera que a tarefa de educação dos filhos também está bem delegada, pois entende que a escola que eles freqüentam é de boa qualidade. Ele próprio considera-se bem representado (pelo sindicato) e bem atendido pelos agentes que lhe oferecem suporte técnico (como as cooperativas) e insumos (as revendas).

Esse modo de pensar coaduna-se com a relação de confiança que caracteriza o relacionamento do produtor rural com as autoridades.

Para completar, apesar de todos os percalços e riscos que cercam a agropecuária, esse indivíduo mostra-se satisfeito com a atividade que desempenha e confiante no futuro do setor, conforme mostra o gráfico 3.1.

**Gráfico 3.1: BRASIL – Percepção de imagem dos produtores rurais (média das notas atribuídas a cada item, de 0 a 5, 1998-1999)**



Fonte: ABMR (2002). Elaboração própria.

### 3.3.1.6 Fontes de orientação

Conforme mostram os dados da tabela 3.9, apesar de estarem fora dos bancos das faculdades, os produtores são interessados e procuram manter-se informados em relação às inovações tecnológicas que cercam suas atividades.

**Tabela 3.9: BRASIL – Fontes de orientação técnica dos produtores rurais (% , 1992 e 1998/99)**

Fontes de Consulta	ABMR92	ABMR98/99
Cooperativa	56%	34%
Tec./agr./vet./zootecnista	41%	49%
Órgãos do governo	20%	24%
Vizinhos/amigos	16%	10%
Sindicato rural	14%	6%
Casa da Lavoura/Emater	nd	24%
Balconista/revendedor	nd	15%

Fonte: ABMR (2002). Elaboração própria. nd = não disponível.

Os produtores rurais buscam informações técnicas nas cooperativas (34%), junto a técnicos especializados (49%) e a órgãos do governo (24%). As Casas da Lavoura, os funcionários da EMATER (24%) e os amigos (10%) também são bastante consultados sobre

questões técnicas e econômicas, relacionadas ao mercado de seus produtos, condições de financiamento das lavouras e outras informações.

Cabe destacar que, embora entre as fontes predominem as cooperativas e os técnicos, o produtor rural vale-se de todas as fontes de consulta disponíveis. Isso evidencia tanto suas características básicas de seriedade e retraimento como sua desconfiança e seu receio.

Todo e qualquer banco que venha fragilizar o seu relacionamento com as entidades de classe do setor põe em risco o grau de confiança do produtor. A simples menção da palavra “negócio” pode apresentar-se como uma ameaça a esse grau de confiança. Considera-se que a palavra vincula a idéia de ganho para uma das partes envolvidas, em detrimento da outra. De outro lado, no caso específico do Banco do Brasil, a associação da sua imagem com a do Governo Federal é um importante fator a ser utilizado na implementação de políticas públicas para a agricultura.

Não se pode omitir que o agronegócio também representa um nicho de mercado para o Banco do Brasil. Parte dos produtores rurais prescinde do apoio do Estado e já assimilou valores e hábitos “modernos”, muitos podem até demandar uma postura bancária competitiva, quando esta se traduz em agilidade no atendimento, por exemplo.

O problema é que na busca do lucro não há limites. Os agentes que atuam no *agribusiness* tendem a implementar todos os seus recursos para romper as barreiras ao lucro. Nisso, invalidam e transformam culturas para reduzir a resistência a novos mecanismos e instrumentos de mercado que consideram pertinentes às necessidades dos produtores. A ausência do Estado e de um plano de desenvolvimento agrícola, que potencialize os recursos disponíveis no meio rural e equilibre o jogo de interesses na agricultura, termina homologando as estratégias dos grandes grupos comerciais e financeiros no agronegócio.

Os produtores ficam responsáveis pelo seu sucesso, pela gerência dos seus negócios com competência, a partir dos recursos disponíveis no mercado, à semelhança de uma empresa qualquer. Nisso, além do questionamento da sua capacitação técnica e capacidade de pagamento a partir de um modelo produtivista, são estigmatizados seus valores, seus padrões de vida e de consumo. O discurso do Estado contribui para contrapor produtores “modernos” e “atrasados”, minando eventuais resistências à mudança.

Sieglin (2000)<sup>55</sup> analisa as estratégias de processos de modernização rural na invalidação de culturas tradicionais. A autora identifica a participação das instituições do Estado em cursos de “capacitação” e “adestramento”. Conclui que o resultado desse processo é a segregação, a diferenciação, a favor do conhecimento escolarizado e contra o saber empírico-prático, que, aliás, passa a ser negado. Segundo a autora, sob essa estratégia, cada indivíduo termina se convertendo num centro de poder na promoção das formas de saber “modernas”, atacando aqueles que resistem ao novo discurso e esquecendo seus verdadeiros opressores.

### 3.3.1.7 Fontes de financiamento do custeio e do investimento

Os dados seguintes mostram que a transformação do produtor rural vem ocorrendo não apenas na medida da transferência da responsabilidade pelo sucesso do seu “empreendimento”, mas também da capacidade de financiamento da atividade. Note-se que os recursos próprios são utilizados por 84% dos produtores para cobrir as despesas de custeio.

**Tabela 3.10: BRASIL – Fontes de recursos para financiamento (1992 e 1998/99)**

Finalidades/ Origem dos Recursos	Custeio		Investimento	
	1992	1998/9	1992	1998/9
<b>Recursos próprios</b>	<b>80%</b>	<b>84%</b>	<b>82%</b>	<b>78%</b>
Recursos do crédito rural	37%	33%	31%	20%
FINAME		-		11%
Troca produtos por insumos		13%		3%
Cédula de produto rural		10%		4%
Fornecedores de insumos		8%		2%
Intermediários/comerciantes		3%		1%
PRONAF/PRONAFINHO		2%		1%
Agroindústria/indústria alimentos		1%		*
Bolsa de mercadorias e futuros		1%		*
FCO		*		*
Vizinhos/amigos		*		*
Não faz esses gastos		*		*

Fonte: ABMR (2002). Elaboração própria. \*menos de 1%.

<sup>55</sup> SIEGLIN, Veronika (2000). Modernización rural, invalidación de culturas tradicionais e individualización. *X World Congress Sustainable Rural Livelihood, Building Communities, Protecting Resources, Fostering Human Development*. Rio de Janeiro, jul./agos. Paper 88, Workshop 025.

O fato de os recursos próprios constituírem-se na principal fonte de financiamento das despesas de custeio e dos investimentos atrela-se, em grande parte, à insuficiência de recursos públicos para atender a demanda da agricultura. De outro lado, a alternativa que se apresenta são os adiantamentos das agroindústrias, normalmente vinculados a “pacotes tecnológicos” e aos compromissos da entrega da produção, sob datas, qualidade e formas de pagamento previamente fixados, aos quais nem sempre os produtores sujeitam-se.

O crédito rural tradicional aparece como fonte complementar, apenas 33% dos produtores disseram utilizá-lo. Além dessas fontes, os produtores utilizam-se do sistema de troca de produto por insumos (13%), da cédula de produto rural (10%) e dos créditos dos fornecedores (8%). Apenas 1% citou a bolsa de mercadorias e futuros como fonte de recursos para custearem seus “empreendimentos”, o que normalmente é visto como atraso, falta de conhecimento sobre os mecanismos modernos de financiamento agropecuário.

Os investimentos também são realizados basicamente com recursos próprios, afirmaram 78% dos produtores. Para complementar esses gastos, os produtores disseram recorrer ao FINAME (11%), ao sistema de trocas (3%) e, inclusive, à CPR (4%).

Cabe ressaltar que esses dados retratam o período da safra 1998/99. Nas pesquisas realizadas pela CNA (2002)<sup>56</sup>, no final de 2001, o FINAME agrícola e os programas do BNDES (PROPASTO, PROSOLO, MODERFROTA, PROLEITE, PROFRUTA, PROAZEM) já aparecem em destaque como fontes de recursos para os investimentos.

A partir do Plano de Safra 2000/2001, o Governo Federal lança os programas acima, com juros fixos variando de 8,75% a 11,95% ao ano, equalizáveis pelo Tesouro Nacional. Conforme mostra a tabela 3.11, da Safra 1999/00 até a Safra 2000/01, há um incremento nos recursos originários do BNDES/FINAME de 128%. É evidente que a prefixação dos juros explicam esse aumento nas aplicações.

---

<sup>56</sup> Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (2002). *Dificuldades de acesso ao crédito rural*. Brasília, DF, Projeto Conhecer, mimeo. Planejamento amostral executado pelo Instituto Vox Populi, em novembro de 2001, com 3.131 produtores rurais.

**Tabela 3.11: Banco do Brasil – Financiamentos de investimentos rurais (RS mil, da Safra 1995/96 à Safra 2001/2002)**

Safra/Fonte	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02
MCR 6-2	-	57.992	52.652	55.793	43.617	146.695	375.374
BNDES/FINAME	-	245.462	444.147	262.109	252.752	575.826	731.252
TOTAL	517.796	303.454	496.799	317.902	296.369	722.521	1.106.626

Fonte: Banco do Brasil (Agronegócios 1995-2002).

### 3.3.1.8 Fontes de renda da família rural

A última pesquisa CNA/FGV (1999)<sup>57</sup> mostra a importância que o rendimento obtido fora da atividade agrícola assume na renda familiar. Em 82% das famílias estudadas, nota-se a incidência de fontes de renda que estão fora da propriedade, “das quais as aposentadorias foram citadas com mais frequência (41%), seguidas por trabalho fora do estabelecimento (26%)”. Em Pernambuco, por exemplo, as fontes de renda não-agrícola já respondem por 33% da renda familiar, dos quais 38% vêm da aposentadoria.

A pesquisa CNA/FGV (1999) mostrou ainda que a participação dessas “outras rendas” no orçamento familiar varia de região para região, assumindo importância maior naquelas mais pobres. Em Pernambuco, por exemplo, as fontes de renda não-agrícola já respondem por 33% da renda familiar, dos quais 38% vêm da aposentadoria. Esses recursos estariam sendo aplicados tanto na produção agrícola como no sustento da família.

Em 1992, quando é realizada a pesquisa da ABMR (vide tabela 3.12), constata-se que poucos produtores exerciam atividade estranha à agropecuária. A atividade comercial aparece em apenas 12% das respostas; a profissão liberal é citada em 5% e a frequência do trabalho assalariado é de 3%.

<sup>57</sup> Confederação Nacional da Agricultura/Fundação Getúlio Vargas. *Um perfil do agricultor brasileiro*. Brasília, DF: CNA, 1999, p. 21.

**Tabela 3.12 : BRASIL – Fontes de renda do produtor rural (1992 e 1998/99)**

Outras atividades	ABMR92	ABMR98/99	CNA1999
<b>Tem atividade diversa da rural</b>	nd	53%	82%
Não tem atividade diversa da rural	nd	47%	
<b>Comércio</b>	12%	26%	
Profissional liberal	5%	7%	
Trabalho assalariado	3%	7%	
Pecuária/criação	-	52%	
Agricultura	-	17%	
Possui indústria	-	3%	
Serviços a terceiros - planta/colhe	-	1%	
Vereador	-	*	
Construção civil/empreiteira	-	*	
Serviços de terraplanagem	-	*	
Aluguel(1)	-	*	6%
<b>Aposentadoria</b>			41%
<b>Trabalho fora(2)</b>			26%
Outros(3)			12%
Arrendamentos			6 %
Locação de máquinas			5 %
Doação familiar			4 %

Fontes: ABMR e CNA. nd = não disponível; \*menos de 1%; (1) de casas, nas informações da ABMR, nas da CNA, total; (2) a pesquisa não discrimina se assalariado, profissional liberal; (3) idem, em relação aos demais. Elaboração: própria.

Entre novembro de 1998 e janeiro de 1999, quando nova pesquisa é realizada pela ABMR, o exercício de atividade diferente da principal é notado em mais da metade das respostas (53%). Dentre as “outras atividades”, o comércio aparece com mais frequência (26%), seguido do exercício de profissão liberal (7%) e trabalho assalariado (7%). Há, obviamente, o caso daqueles que exercem, além da agricultura, a pecuária e vice-versa. Esses não receberão destaque aqui porque o que se está avaliando é o perfil da renda familiar em relação às rendas agrícolas e não-agrícolas.

Silva (1997)<sup>58</sup> explica que, o mundo rural dos países desenvolvidos, sob o novo paradigma pós-industrial, tem consolidado como ator social o *part-time farmer*, agricultores em tempo parcial. Esse agente não se ocupa mais apenas da agricultura ou da pecuária, mas combina essas atividades com outras, não-agrícolas, no exercício da pluriatividade. Comparando os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de 1992 e 1995, o autor conclui “mais de 550 mil pessoas residentes no meio

<sup>58</sup> SILVA, J. Graziano. O novo rural brasileiro. In SHIKI, Shigeo; SILVA, José G. & ORTEGA, Antonio C. (orgs.) *Agricultura, meio ambiente e sustentabilidade do cerrado brasileiro*. Uberlândia, MG, 1997.

rural encontraram ocupação em atividades não-agrícolas nesta primeira metade dos anos 90” (Silva, *op.cit.* p. 88). Essa característica explica-se, principalmente, segundo o autor, pelo desenvolvimento de um conjunto de atividades não-agrícolas no meio rural brasileiro, espaço que vem ganhando novas funções e novas ocupações, como as ligadas ao comércio e à prestação de serviços.

### **3.3.1.9 Hábitos de mídia**

O produtor rural está exposto a vínculos que tendem a adequar seus valores tradicionais e seus padrões de consumo, considerados “atrasados”, para os “modernos”. A ocupação do espaço rural pelas chácaras de lazer de fim-de-semana, não obstante sua importância na geração de emprego e renda, contribui para essa mudança. Além disso, cabe recapitular que uma parte expressiva dos produtores rurais busca orientação técnica com profissionais especializados (vide tabela 3.9); 48% moram na cidade, onde o acesso aos meios de comunicação de massa é facilitado (vide tabela 3.7).

Note-se que 31% dos produtores rurais têm como hábito de lazer assistir aos programas de televisão, 24% aproveitam o tempo livre para conversar com os amigos. Esses fatores terminam contribuindo para a visão do agro nacional como um nicho de mercado a ser explorado pelo negócio bancário.

Admitindo-se que a exposição à mídia contribui para a mudança de hábitos de consumo, que 96% dos produtores rurais possui televisão na cidade ou no campo e que as suas principais fontes de consulta visam o incremento do comércio de algum tipo de produto ou serviço, pode-se afirmar que é expressivo o poder de convencimento na transformação dos padrões de consumo e dos valores do produtor rural, o que facilita a venda de produtos e serviços bancários.

**Tabela 3.13: BRASIL – Hábitos de mídia do produtor rural (1992 e 1998/99)**

Hábitos	ABMR92	ABMR98/99
Possui TV na cidade/campo	Nd	96%
Assiste TV na entressafra	93%	71%
Assiste TV na safra	88%	56%
Recebe folhetos em casa	72%	77%
Ouve rádio	70%	73%
Lê jornal ( <i>Estado, Folha</i> )	62%	58%
Vê painel/cartaz	43%	51%
Lê revistas do campo	38%	33%
Lê revistas gerais ( <i>Veja</i> )	27%	25%
Consulta almanaques	12%	nd
Lê revistas masculinas	nd	2%
Lê revista de esporte e autos	nd	4%
Lê revistas de economia	7%	5%

Fonte: ABMR. Elaboração própria. nd = não disponível.

Os dados acima mostram que é grande a exposição dos produtores aos programas de televisão, tanto na safra quanto na entressafra, principalmente à noite (entre as 19 e as 23 horas)<sup>59</sup>.

As pesquisas mostram também que o produtor é bombardeado por propagandas de insumos agrícolas, por meio de malas-direta, jornais, painéis, revistas especializadas e gerais. Obviamente, quando lê essas últimas, o produtor tem contato com produtos que vão além dos insumos agrícolas.

Entretanto, apesar de ainda tímido, nota-se um avanço do acesso dos produtores às revistas masculinas, de esporte e de automóveis. Em persistindo essa tendência, identifica-se aqui uma “cunha” cravada nos padrões de comportamento dos produtores rurais que, numa escala de 0 a 5 (gráfico 3.1), ainda se vê como religioso (3,95), cumpridor dos compromissos (3,86) e colaborador com as atividades da igreja (3,81) e da comunidade (3,76)<sup>60</sup>.

Cabe destacar também que, apesar da leitura regular de revistas especializadas em economia parecer insignificante, isso não significa desinteresse pelos temas da área. Entre os assuntos de preferência apontados pelos 58% dos produtores que afirmaram ter o hábito de ler jornais, as notícias da agropecuária aparecem como as mais consultadas (77%), seguidas das

<sup>59</sup> Dados da ABMR98/99.

<sup>60</sup> Vide item 3.3.1.5.

matérias de economia (62%), política nacional (55%), cotações (52%), política local (48%) e futebol (47%)<sup>61</sup>.

### 3.3.1.10 Bens, na cidade e no campo

A tabela 3.14 retrata que praticamente todos os produtores rurais possuem rádio e televisão, quer residam na cidade ou no campo.

**Tabela 3.14: BRASIL –Acesso a bens de consumo, hábitos de consumo, exposição à mídia (1998/99)**

Moram na cidade mais próxima (48%) e		Moram na propriedade do campo (44%) e	
Dispõem de ...	% de respostas positivas	dispõem de ...	% de respostas positivas
Rádio	95%	Rádio	95%
Fone comum	80%	Fone comum	23%
Automóvel	74%	Automóvel	61%
Vídeo	63%	Vídeo	25%
TV Parabólica	63%	TV Parabólica	61%
Pick-Up	61%	Pick-Up	38%
TV Normal	56%	TV Normal	43%
Celular	31%	Celular	16%
Caminhão	20%	Caminhão	17%
Micro s/ WEB	15%	Micro s/WEB	4%
TV a cabo	7%	TV a cabo	2%
Rádio Móvel	6%	Rádio Móvel	3%
Micro c/ WEB	5%	Micro c/WEB	1%
Rádio Amador	4%	Rádio Amador	3%
Pager/bip	1%	Pager/bip	*

Fonte: ABMR. Elaboração própria. \* menos de 1%.

A exposição dos produtores rurais aos programas de televisão e, conseqüentemente, aos anúncios veiculados em horário nobre já foi comentada. Num paralelo, cabe destacar a presença do rádio no dia-a-dia desses clientes. O hábito de ouvir rádio (confirmado por 73% dos produtores) apresenta-se como um fio de resistência à transformação de valores e costumes imposta pelos outros meios de comunicação. Alternativamente à televisão, o rádio é utilizado como fonte de informação (os noticiários têm a preferência de 64% dos produtores) e de entretenimento (60% ouvem programas sertanejos)<sup>62</sup>.

Mas a questão central é que a receita das empresas de comunicação vem dos anunciantes. Esses, por sua vez, objetivam alavancar seus negócios ainda que para isso seja necessário mudar hábitos, costumes e valores dos seus potenciais clientes.

<sup>61</sup> idem.

Voltando à análise da tabela 3.14, conclui-se que o produtor que reside no meio rural, depois de comprar o rádio e a televisão tem como “sonho de consumo” o automóvel.

A cesta de consumo do produtor rural pode explicar o isolamento em que vive esse “desconhecido” dos bancos, bem como as formas encontradas por eles para reduzir a distância que os separa dos produtos e serviços disponíveis nas cidades. Num país como o Brasil, a distância existente entre a propriedade rural e a cidade mais próxima, a dificuldade de acesso a transporte coletivo, a demanda por serviços urbanos (tais como hospitais, escolas, bancos, correios) impõem ao produtor a aquisição do automóvel (em certas circunstâncias da *pick-up* e do caminhão).

Além disso, nos dias recentes, em razão das transformações ocorridas na agricultura brasileira, às vezes, a posse desses meios de informação, de telecomunicação e de locomoção condiciona o acesso a fontes complementares de renda ligadas a atividades desenvolvidas no interior da propriedade rural ou fora dela<sup>63</sup>.

Sob esse enfoque, dispor de telefone celular, microcomputador e *pager/bip* pode significar estar mais próximo à cidade, tanto nos aspectos relacionados ao espaço físico (vide Silva, 1997) quanto no que se refere ao padrão de consumo urbano. No limite, a posse desses bens “modernos” pode estar vinculada à necessidade de capacitação, já que, nos dias de hoje, a família do produtor rural compete por trabalho nas cidades próximas da propriedade no campo<sup>64</sup>.

Note-se que a cesta de consumo de bens duráveis dos produtores que preferem residir na cidade já não difere muito daquela dos que fixaram residência no campo. Se os residentes da cidade têm rádio, rádio móvel, televisão, telefone fixo, telefone celular, automóvel e microcomputador, os do campo não ficam muito atrás.

A diferença é que, à exceção do rádio, o acesso a todos os demais itens requer infraestrutura elétrica e de telecomunicações. Morar na cidade facilita o acesso a uma gama mais ampla desses bens ditos “modernos”. Até porque também é maior a exposição ao padrão de

---

<sup>62</sup> Vide item 3.3.1.5.

<sup>63</sup> Vide SILVA, J. G. O novo rural brasileiro. in SHIKI, Silva & ORTEGA (orgs.) *Agricultura, Meio Ambiente e Sustentabilidade do Cerrado Brasileiro*. Uberlândia, MG, 1997.

<sup>64</sup> Um exemplo é o uso do cartão magnético nos pedágios do interior de São Paulo, por onde passam diariamente produtores e familiares.

consumo dominante aos quais sua inserção torna-se compulsória, sob o risco de ser classificado para baixo da pirâmide social.

Talvez isso explique a “vantagem” para os residentes na cidade sobre os produtores que moram no campo quando se trata da posse de caminhonete, tipo *pick-up* (61% contra 38%), telefone celular (31% contra 16%) ou de videocassete (63% contra 25%).

Não se discute o *status* que os veículos daquele tipo e os celulares transmitem aos seus usuários e o poder de diferenciação social deles decorrente. Já a diferença no uso dos vídeos pode ser explicada tanto pela falta de cinemas nas pequenas comunidades rurais – o que não contribuiu para criar o hábito de freqüentar salas de projeção, ambiente reproduzido em escala familiar por meio do vídeo – como pela dificuldade de acesso às locadoras, ou ainda, à fuga do compromisso de devolução da fita locada.

A “desvantagem” para o produtor que vive no meio rural também aparece na proporção dos que possuem telefone. Ela é bem maior no grupo dos produtores que residem nas cidades, relativamente aos que moram no campo (80% contra 23%). Obviamente, a dificuldade e o custo da instalação de um telefone fixo na área rural também tende a ser superior, comparada aos centros urbanos.

Entretanto, a instalação do telefone para os produtores residentes no meio rural poderá ser facilitada com a entrada em operação das empresas-espelho (autorizadas) a partir deste ano. Essas empresas, multinacionais canadenses, norte-americanas e européias, detêm a tecnologia WLL, que dispensa fios de cobre e cabos, além de facilitar a instalação do telefone nas vilas rurais, por exemplo<sup>65</sup>.

Paralelamente, a tendência é de que também ocorra um aumento do número de microcomputadores instalados no campo (hoje apenas 4% têm micro na fazenda, enquanto na cidade são 15%), o que se apóia no avanço do Programa Luz do Campo, lançado recentemente pelo Governo Federal. Os investimentos na expansão da energia elétrica, somados ao avanço da telefonia fixa no meio rural, deverão contribuir também para a conexão dos produtores (ou seus filhos) à rede mundial de computadores (WEB) e às “facilidades” (e desvios de comportamento)

---

<sup>65</sup> Banco do Brasil. *Panorama Setorial*, Ano 8 – nº 80, dez. 1999.

que ela oferece<sup>66</sup>. Atualmente, apenas 1% dos produtores, no campo, estão conectados à rede, na cidade eles representam 5%.

A análise dos dados da tabela 3.14 e das tendências para o setor de telecomunicações reforça o argumento de que a tarefa dos bancos de “transformar” o produtor rural num cliente não encontrará muitos obstáculos, mesmo porque está cada vez mais difícil estabelecer uma linha divisória entre o campo e a cidade, bem como entre os hábitos de consumo dos indivíduos que vivem nesses meios.

A separação entre o rural e o urbano praticamente deixa de existir, na medida em que a modernização da agricultura libera o produtor do trabalho pesado da roça e amplia seu tempo livre (Vide Silva, 1997). Com isso, o produtor rural e sua família, não só os que se mudam para as cidades, tornam-se mais propensos a desfrutar dos bens oferecidos nos centros urbanos.

O produtor rural vem assimilando novos padrões de consumo e de comportamento, decorrente do pacote de mudanças imposto pelas suas fontes de orientação, pelos meios de comunicação e pelas exigências inerentes à estratificação social baseada na posse de bens e serviços “modernos”, esta já solidificada nas novas gerações.

A mudança do padrão de comportamento do produtor rural também vem ocorrendo por influência do fluxo de pessoas entre a cidade e o campo e vice-versa. Para complementar a renda familiar, os produtores rompem o isolamento e passam a desenvolver outras atividades, diferentes da principal, como a locação de residências rurais, exploração de áreas de lazer, comércio de doces de fabricação caseira e artesanatos.

Atividades desse tipo também estariam contribuindo para desenvolver novos hábitos de consumo e de comportamento nos produtores rurais, facilitando sua “passagem” para a categoria dos “clientes rurais” ou dos “empreendedores rurais”.

Acrescente-se ainda o ambiente das vilas rurais. Trata-se dos espaços, cuja dinâmica econômica e social gira em torno da atividade agrícola, mas não se resume a ela. Neles também se cria um ambiente propício para a divulgação de novos padrões de comportamento que podem estar aproximando a cidade do campo, com impactos sobre o perfil do produtor rural.

---

<sup>66</sup> A contratação de empréstimos *on line* pode ser incluída entre as facilidades (*Gazeta Mercantil*, 15/2/2000). O isolamento e a redução do tempo para a família, entre os desvios (*The New York Times*, 16/2/2000).

Para a homogeneização dos padrões de consumo também contribui o avanço dos “novos” meios de comunicação. Na perspectiva de retomada do crescimento econômico e da realização de novos investimentos em telefonia rural, a tarefa de “moldagem” do produtor rural para um padrão comportamental mais favorável à expansão dos negócios bancários no meio rural deverá ser facilitada.

### **3.3.1.11 Relacionamentos**

Deve-se considerar que o nicho de “negócios” mirado pelos bancos vai além do produtor rural. Integrados ou não integrados à agronegócio, os produtores rurais mantêm relações comerciais e financeiras com fornecedores de insumos agrícolas, fabricantes de máquinas e equipamentos, compradores da produção agropecuária e demais prestadores de serviços que atuam no agronegócio.

De acordo com a pesquisa da ABMR (1998/99), os produtores rurais vendem sua produção às indústrias de alimentos ou frigoríficos (38%). As vendas através das cooperativas aparecem como segunda principal forma de comercialização da safra (30%). Num terceiro grande grupo de destinatários da produção, aparecem outros produtores (10%) e varejistas (8%). Nesse último grupo, ainda se enquadram os representantes das agroindústrias e atacadistas, bem como os “atravessadores”, que visitam os pomares, as lavouras ou os rebanhos, no caso da atividade pecuária, negociando a comercialização da safra, inclusive para o exterior.

Destaque-se que, no final dos anos 90, a venda à vista é predominante na comercialização agrícola. As vendas a prazo aparecem na pecuária. Isso explica a resistência dos produtores às formas alternativas e “modernas” de comercialização agrícola, como a troca da safra por insumos, a comercialização em bolsa de mercadorias, a venda futura a empresas do setor de alimentos, as vendas ao Governo Federal. Segundo a pesquisa da ABMR (1998/99), a Cédula de Produto Rural (CPR) é utilizada por apenas 4% dos produtores consultados, como forma de comercialização da safra e alavancagem de recursos<sup>67</sup>.

---

<sup>67</sup> Em 1994, as operações com CPR, no Banco do Brasil, somavam apenas R\$ 26 milhões. Após 1999, houve um “boom” que fez com que as operações se elevassem a R\$ 840 milhões em 2001. Para 2002, a estimativa é de que a soma dessas operações alcancem R\$ 1 bilhão (Gazeta Mercantil, 30/6/2002). O título se apresenta como uma fonte complementar de recursos e se concentra em boi gordo (39,%), 25,3% (soja) e café (13%). Cabe destacar que, de janeiro a outubro de 2002, as operações chegaram a R\$ 629 milhões, das quais 67%, sob a modalidade financeira, ou seja, a liquidação não ocorre com a entrega da mercadoria, mas em dinheiro. A linha de crédito criada para

Pelo lado dos fornecedores de insumos agropecuários, as compras costumam ser feitas diretamente das revendas, distribuidoras ou cooperativas, no caso dos herbicidas e outros defensivos e fertilizantes, por exemplo. Dificilmente o produtor ou o pecuarista se dirige ao fabricante para comprar uma quantidade limitada de adubo. Entretanto, quando se trata de equipamentos de irrigação, sementes modificadas, silos, pivôs centrais e outros investimentos maiores a compra direta do fabricante começa a tornar-se viável.

Apesar da maior parte dos recursos necessários ao custeio (84%) e aos investimentos (78%) ser proveniente do produtor, o crédito rural se mantém como fonte de financiamento dessas modalidades, 33% e 20%, respectivamente, conforme constata a pesquisa da ABMR (1998/99). Ou seja, os produtores relacionam-se com os bancos (não apenas com o Banco do Brasil, líder no apoio à agropecuária, mas também com o Bradesco e com o HSBC, principalmente); mesmo aqueles que são suficientemente capitalizados para arcar, inclusive, com os gastos de investimentos, de maior prazo de retorno dos recursos do que no caso do custeio.

Não se pode afirmar que os bancos não busquem conquistar os melhores clientes do setor rural, ou que os bancos se afastem do crédito rural.

Há estratégias bancárias que priorizam o financiamento de pecuaristas e produtores integrados às agroindústrias, principalmente quando se trata do uso dos recursos compulsórios, cujas taxas de juros são inferiores às vigentes no mercado. Cumpre destacar que a partir do crédito rural os bancos visam conquistar outros clientes, os que estão à montante e à jusante da produção.

### **3.4 Considerações finais**

Neste capítulo, buscou-se identificar os meios de que os bancos dispõem para extrair lucro do crédito rural. O primeiro conjunto dentre os fatores apresentados resumiu as ferramentas de gestão do crédito rural. Essas ferramentas foram sendo aperfeiçoadas para atingir objetivos específicos ligados ao aumento da rentabilidade e à redução do risco do crédito rural.

Num segundo grupo, foram apresentados os recursos financeiros, com base no Plano de Safra divulgado pelo Banco do Brasil, principal agente financeiro da agricultura brasileira.

---

carregamento de CPR, com recursos das exigibilidades, a juros de 8,75% ao ano, destinadas às indústrias

Notou-se a importância da intervenção do Estado no direcionamento de recursos para o financiamento rural. Ao mesmo tempo, apresentou-se os principais entraves que se apresentam à implementação dos planos de safra, entre os quais o risco de crédito se coloca como o principal.

Finalmente, tratou-se a base da clientela representada pelos produtores rurais e suas inter-relações comerciais e financeiras no *agribusiness*, como um nicho de mercado visado para a estruturação de negócios pelos bancos em geral. Da análise do perfil do produtor rural, conclui-se que as resistências à mudança de valores e padrões de consumo tendem a ser enfraquecidas pela ação do discurso de valorização do modelo produtivista, dos hábitos e valores modernos.

Assim, não obstante a restrição dos recursos oficiais a baixas taxas de juros, o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão do crédito rural, o processo de integração na agricultura, bem como a assimilação pelos produtores de novos hábitos de consumo fazem do agronegócio um nicho de mercado, a ser cada vez mais explorado pelos bancos, à revelia da exclusão social patrocinada pelo Estado que esse modelo engendra.

## Capítulo 4

### A PRÁTICA DA GESTÃO ESTRATÉGICA DO CRÉDITO RURAL

#### Introdução

No capítulo anterior, apresentou-se os facilitadores da gestão estratégica do crédito rural. Tratou-se da evolução dos modelos de orçamento e dos instrumentos de análise da rentabilidade e classificação das linhas de crédito que vão sendo melhorados à medida que se impõe a busca da rentabilidade e a redução do risco de crédito das carteiras dos bancos. Apresentou-se também a cesta das linhas que dão contorno ao pacote agrícola e a dividiu-se em dois grandes grupos, o dos recursos públicos (onde se incluiu os de natureza privada, aplicados compulsoriamente na agricultura) e o dos privados. Introduziu-se a problemática do risco de crédito e as soluções de mercado adotadas para minimizá-lo. Por fim, procurou-se caracterizar o produtor rural, foco das estratégias de marketing que buscam transformá-lo em consumidor de insumos agropecuários modernos, máquinas e implementos, produtos e serviços bancários e outros.

Neste capítulo, busca-se analisar como ocorre, na prática, a gestão dos três fatores de produção referidos, isto é, das técnicas de análise quantitativa e qualitativa do crédito rural, das fontes dos recursos e da massa consumidora representada pela clientela da área rural. Para tanto, observar-se-á os convênios de financiamento rural. Destaque-se um contraponto com a análise de Delgado (1985), na qual é abordado o papel do Estado como articulador dos interesses agroindustriais que, através do crédito abundante e barato, amplia a demanda por insumos modernos e para a consolidação dos Complexos Agroindustriais. Aqui, busca-se entender a evolução dos convênios de crédito rural desde então, até o período recente. Sob o ponto de vista enfocado nesta tese, os convênios desenvolvem-se para explorar as inter-relações setoriais da agricultura, para trás e para frente da produção rural, que o Estado ajudou a consolidar. A diferença é que agora as inter-relações serão exploradas pelo braço financeiro do Estado com a finalidade de reduzir o risco de crédito e de aumentar a sua rentabilidade no crédito rural.

A aplicação dos instrumentos de análise de risco e de rentabilidade do crédito rural é exemplificada a partir das linhas de crédito do Fundo Constitucional do Centro-Oeste para a área rural (FCO-Rural).

Com a abordagem desses dois pontos (convênios de integração de crédito rural e análise do FCO-Rural) espera-se iniciar uma série de estudos sobre a gestão das linhas de crédito rural, que atentem para os aspectos aqui levantados. Registre-se a limitação deste estudo em face da extensa e complexa variedade das linhas que compõem o crédito rural, cada uma com suas características históricas próprias, suas fontes de recursos e suas condições de acesso.

#### 4.1 Os convênios de crédito rural

Os contratos de parceria entre o setor público e o setor privado são comuns e podem ser motivados pela otimização do uso dos fatores de produção, pela redução dos custos de transação, pelo compartilhamento de conhecimentos científicos e outros. No Brasil, essas parcerias ainda encontram justificativa na crise fiscal e na desestruturação do aparato institucional do Estado a partir dos anos 90. É nesse contexto que avançam as concessões, as alienações, as cessões e as privatizações de serviços e empresas públicos.

No caso específico da agropecuária, há vários estudos que tratam da integração entre produtores e agroindústria, formalizados mediante contrato<sup>1</sup>, principalmente na fumicultura, na avicultura e na suinocultura<sup>2</sup>. Entre os estímulos para a formalização desses contratos de integração técnica costuma-se citar o interesse das agroindústrias na garantia do fornecimento de matérias-primas em quantidades e sob qualidade previamente acordadas. Do lado dos produtores, há o argumento da superação dos limites à inserção produtiva, como a insuficiência de terra e de capital (DIESEL, Vivien. *et al.*, 2000)<sup>3</sup>.

Os convênios de aplicação de crédito rural se desenvolvem a partir dos contratos de integração técnica e com a finalidade de viabilizar a aplicação dos recursos do crédito rural.

---

<sup>1</sup> Em face das diferentes denominações dos “contratos” encontrados na agricultura, convém destacar as encontradas em Gasques & Conceição (2001, p. 150): “contratos de produção são específicos acerca dos tipos de procedimentos de produção a serem seguidos pelo agricultor, e estipulam o controle pelo processador, os contratos de mercado são simples contratos de venda (...) estipulam o tipo e a quantidade do produto a ser entregue ...).

<sup>2</sup> Segundo Delgado (1985, p. 137), há que se diferenciar a integração de capitais da integração técnico-produtiva de que trata Alberto Passos Guimarães, referido pelo autor. No segundo conceito não está a idéia de conglomerado empresarial em busca de uma taxa média de lucro. Já no primeiro, a integração da agricultura e da indústria, sob a mediação do Estado, vai além da integração técnica e funde capitais múltiplos (bancários, agrários, industriais). Segundo o autor, nessa integração aparecem os “contratos de quase-integração”, entre agroindústria e fornecedores.

<sup>3</sup> DIESEL, Vivien, SCHEIBLER, Juliana & PALMA, Janine. Características e condicionantes da estabilidade de relações de integração agricultor-agroindústria – considerações a partir do caso da fumicultura no RS. *Anais do X*

Desses convênios de crédito rural participam, além das agroindústrias e produtores rurais, os bancos. Conforme a modalidade desses convênios, sua abrangência pode alcançar os governos estaduais e municipais, ao lado de empresas que estão à montante da produção, como as indústrias de adubos, fertilizantes, máquinas e equipamentos, os atacadistas, os revendedores e varejistas de insumos agrícolas e outros<sup>4</sup>.

A prática desses convênios de crédito rural ganha impulso no contexto da liberalização financeira, do aumento da concorrência bancária e do avanço da regulação prudencial. A estratégia dos convênios permite aos bancos selecionar as empresas e produtores que ofereçam menor risco de crédito, reduzam custos (inclusive operacionais, já que em alguns tipos de acordo as agroindústrias se comprometem a realizar parte das tarefas dos bancos, como o acolhimento de propostas de financiamento das culturas e outros documentos) e incrementem novos tipos de negócios. O Banco do Brasil, por exemplo, no início de 2000, realiza um convênio no valor de R\$ 15,4 milhões, com a YOKI Alimentos S.A., sediada em São Bernardo do Campo (SP), para financiar os produtores integrados às filiais da empresa nos Estados do Paraná e do Rio Grande do Sul (SCHULZ, Josiane. 2000)<sup>5</sup>.

Tendo em vista que os objetivos dos convênios de crédito rural mudam ao longo do tempo, cumpre fazer uma retrospectiva histórica desses acordos a partir do período pós-1975<sup>6</sup>. As mudanças por que passam os convênios de crédito rural também refletem a consolidação da nova dinâmica agrícola, dada pelas inter-relações no conjunto indústria para a agricultura-agricultura-agroindústria (GRAZIANO, 1996, p. 26). E ainda, o ritmo e a forma desses convênios são ditados pelo poder de intervenção do Estado na agricultura, quando ocorre a crise fiscal dos anos 80, eles praticamente desaparecem. Mas é com a estabilização da economia em meados dos anos

---

*Congresso Mundial de Sociologia Rural e XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. Rio de Janeiro, RJ, agos. 2000.*

<sup>4</sup> No Banco do Brasil, o “BB-AGRO” vincula mais de 2000 conveniados, dos quais a maior parte são fornecedores de insumos ao produtor rural. O Banco também possui a modalidade “BB-CONVIR”, em que o foco são as vinculações estabelecidas entre as agroindústrias processadoras e comerciantes da produção rural e o produtor. Além disso, há as parcerias que envolvem empresas do setor privado e órgãos do setor público, intituladas “Programas” (Detalhes sobre os convênios, parcerias e programas do Banco do Brasil podem ser encontrados, na *internet*, no seguinte endereço: <http://www.agronegocios-e.com.br>).

<sup>5</sup> SHULZ, Josiane (2000). Convênio entre Banco do Brasil e Yoki financia R\$ 15,4 milhões a produtores de mandioca. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, 22 mar. 2000, p. 3.

<sup>6</sup> Sob o Programa Conjunto de Aplicação de Crédito Rural, apareceram, no final dos anos 70, os “Programas de Aplicação Simplificada de Crédito Rural”, os “Convênios Especiais”; nos 80, o “Sistema de Financiamento Integrado” e, finalmente, nos 90, o Banco do Brasil divulga os “Convênios de Integração Rural-BB-CONVIR”.

90, que os convênios voltam, com novas características, ancorados no poder das agroindustriais e “vendidos” como produtos bancários.

#### **4.1.1 Anos 70 – Programa de aplicação simplificada do crédito rural**

Não se pode fazer uma retrospectiva histórica dos convênios de crédito rural sem que seja mencionado o Banco do Brasil. A participação do Banco é fundamental no processo de industrialização da agricultura brasileira desencadeado a partir de 1965 (KAGEYAMA, A. *et al.*, 1990). Na condição de autoridade monetária, resumida no acesso à conta-movimento e aos recursos abundantes e baratos que o mecanismo viabiliza, o Banco do Brasil executa a política de crédito rural expansionista, “principal mecanismo de articulação pelo Estado dos interesses agroindustriais” (DELGADO, G. 1985, p. 79). Com o crédito público e privado reunidos no SNCR, os limites da capacidade da agricultura na demanda por máquinas, equipamentos, defensivos e fertilizantes da agricultura são rompidos.

A partir de 1975, quando os complexos agroindustriais já estão consolidados, avançam os convênios para aplicação de crédito rural, sob a liderança do Estado, movimento que se dá paralelamente ao processo de integração de capitais descrito por Delgado (1985)<sup>7</sup>. Na segunda metade dos anos 70, o financiamento agropecuário ainda não encontra limites de ordem orçamentária ou restrição de demanda por crédito. Mas há entraves decorrentes da capacidade da estrutura financeira do Estado, apesar da extensa rede de agências, dos recursos humanos e materiais do Banco do Brasil.

Essa limitação operacional leva aos primeiros convênios realizados com o objetivo de simplificar e agilizar a concessão do crédito rural, sob o título de “*Programa de Aplicação Simplificada do Crédito Rural*”. A formalização dos convênios coloca-se no sentido de acelerar os financiamentos rurais do Banco do Brasil. Logo, trata-se de medida complementar à forma tradicional do crédito formalizado pelas agências bancárias, tanto que as normas dos convênios estão submissas às normas gerais do crédito rural. O “Programa” parte da identificação das empresas capazes de assumir etapas do crédito rural a cargo dos bancos, além da tarefa de “orientação” do processo produtivo e da garantia da comercialização da safra. Numa época em

---

<sup>7</sup> O processo de transição do padrão extensivo (no qual entende-se que era privilegiado os aumentos da produção e da comercialização, no qual a agricultura era tratada como um setor independente da indústria) para o padrão integrado teve início nos anos 50, mas só veio atingir sua maturidade nos anos 70 (KAGEYAMA *et al.*, 1990, p. 159).

que é grande o afluxo de produtores às agências bancárias, principalmente na época da contratação do crédito, fica claro que o interesse do Banco do Brasil está na busca do apoio das agroindústrias para agilizar o atendimento dos pedidos de crédito.

À época, em face da disponibilidade de recursos baratos, pode-se afirmar que os entraves aos acordos com as agroindústrias ficam concentrados na divisão das tarefas entre bancos e empresas, que passam a acolher as propostas de financiamento dos seus integrados, por exemplo.

A primeira empresa a participar do programa conjunto de aplicação de crédito rural é a Souza Cruz que, em junho de 1977, assina um convênio com o Banco do Brasil que passa ser referência para outros firmados com empresas do setor de alimentos<sup>8</sup>. Cabe ressaltar que no final dos anos 70, o sistema financeiro brasileiro ainda não está sob a concorrência acirrada que caracterizará os anos 90. E ainda, que a liberdade na alocação do crédito rural tem limites, porque os bancos continuam responsáveis pelo enquadramento legal das operações contratadas e pela liberação dos recursos, sob os convênios, a qual deveria ser feita diretamente aos produtores.

Em face da abundância de recursos, da fraca concorrência, da condição de acesso ao mecanismo da conta-movimento, pode-se afirmar que o principal interesse do Banco do Brasil nos convênios está, de fato, na agilização do crédito rural e na redução do afluxo de produtores às agências, principalmente nas localidades onde o movimento extrapola a capacidade de atendimento do Banco<sup>9</sup>. Ressalte-se que, no final dos anos 70, o processo de contratação do crédito ainda é bastante moroso, não há computadores nas agências, nem a perspectiva de grandes investimentos em tecnologia, o que vem a ocorrer apenas em meados dos 90.

Para agilizar a contratação dos empréstimos é comum recorrer às fotocópias de modelos de cédulas de crédito, cuja qualidade deixa a desejar. O uso de documentos pré-impressos, com campos em branco para a datilografia dos dados do mutuário e condições gerais dos financiamentos, tais como garantias, encargos financeiros, finalidade e outras também é comum, bem como o do papel-carbono.

---

<sup>8</sup> Conforme destaca Diesel *et al.* (2000), os convênios de integração contratual, desde a década de 70 se expandem no Sul do País, abrangendo a produção de fumo, frango e suínos. É nesse sentido que caminharão os convênios de crédito rural.

<sup>9</sup> Desde 1918, a fumicultura brasileira adota o Sistema de Produção Integrado. Atualmente a atividade concentra-se em cerca de 650 municípios do Sul do País e envolve aproximadamente 153 mil famílias de pequenos produtores, conforme dados da Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA), disponíveis em: <http://www.afubra.com.br/>.

Mas também são expressivas as cédulas totalmente datilografadas, principalmente as de maior valor, hipotecárias e pignoratícias. As que envolvem o “apontamento industrial para o setor sucroalcooleiro”<sup>10</sup> demandam horas de trabalho, que se multiplicam quando a omissão de cláusulas, a descrição incorreta de bens vinculados e outros erros de datilografia que não podem ser corrigidos sem provocar rasuras e levar ao questionamento da legalidade do título de crédito impõem o retrabalho.

Nos períodos de contratação dos financiamentos, fica praticamente impossível analisar as propostas, datilografar as cédulas e liberar os recursos financeiros sem solicitar ao produtor um prazo mínimo de espera ou o seu retorno à agência em outra data. Evidentemente, esse intervalo representa um custo adicional para o produtor que reside preponderantemente na área rural, à época.

Apesar do trabalhoso processo de crédito e do elevado custo que as operações pudessem representar, é a redução do afluxo dos clientes às agências que o Banco do Brasil visa. Deve-se considerar que a procura por crédito é muito intensa nos anos 70 e início dos 80, quando vigora a política de subsídios e crédito farto. **Os convênios daquela época são motivados mais em razão do esgotamento da capacidade operacional do Banco do Brasil em determinados meses do ano do que da busca da rentabilidade das operações de crédito rural, ou seja, a questão é mais operacional do que financeira ou negocial.**

Assim, com recursos disponíveis e normas operacionais definidas o desafio está na identificação de complexos agroindustriais consolidados e de empresas dispostas a dividir o ônus da contratação de crédito através do Programa. Na visão oficial, disponibilizar crédito subsidiado significa:

incentivo à produção para atender à demanda do mercado interno e gerar excedentes exportáveis; estimular o desenvolvimento de fontes produtoras de matérias-primas; promover a melhoria do padrão de vida do pequeno produtor, através do aumento da sua renda e difundir os benefícios do crédito rural em favor do pequeno agropecuarista e racionalizar a sua distribuição por intermédio de uma sistemática operacional simplificada<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Suprimento de capital de giro para as usinas de açúcar e álcool, mediante abertura de crédito fixo.

<sup>11</sup> Conforme modelo de convênios.

O Programa viabiliza o acesso ao custeio pecuário, que poderia atingir 100% do valor orçado. Nessa finalidade, o prazo do financiamento pode chegar a 2 anos para a suinocultura, 1 ano para o custeio da produção de carne das granjas avícolas e até 18 meses para a produção de ovos. Quanto aos encargos financeiros, os juros estão em 5% ao ano, mais correção monetária de 19% ao ano, para mini e pequenos produtores. No caso dos médios e grandes produtores, aos juros é acrescentada a correção de 28% ao ano.

Nos complexos agroindustriais da suinocultura e da avicultura, o investimento destinado ao melhoramento das explorações tem prazo de financiamento de até 5 anos para capital semi-fixo e de até 8 anos para capital fixo. Os encargos financeiros são de 29% ao ano (5% mais 24% ao ano de correção monetária) para os mini e pequenos produtores e de 38% ao ano (5% mais 33% de correção monetária) para os médios e grandes produtores. Os mini e pequenos produtores podem financiar até 100% do orçamento apresentado; os médios, 90% e os grandes, 80%. Esses limites, baseados no porte, denotam a tentativa do Governo em fazer com que os pequenos produtores rurais sejam os principais beneficiários do crédito subsidiado, fazendo com que os grandes produtores apliquem uma fatia maior de recursos próprios no financiamento agrícola<sup>12</sup>.

Na suinocultura, aquele que desejasse investir na aquisição de suínos para produção de carne, por exemplo, podia requerer financiamento com prazo de até 4 anos e encargos financeiros totais de 29% a 38% ao ano, dependendo do seu porte<sup>13</sup>. A modernização das granjas avícolas dos produtores integrados (ou a se integrarem a abatedouros e frigoríficos, distribuidores ou cooperativas) é financiada nas mesmas condições, ao prazo de até 8 anos.

À medida que os complexos agroindustriais vão se consolidando e que o número de produtores integrados vai aumentando, a possibilidade do Programa Conjunto de Aplicação de Crédito Rural (ou os “convênios especiais”) se expandir para outros setores aumenta<sup>14</sup>. No final dos anos 70, a AGROCICA S.A firma um convênio destinado à alocação de crédito de custeio da

---

<sup>12</sup> Pinto (1981) mostra que esses limites não impediram que, no geral, o crédito se concentrasse nas mãos dos grandes produtores e Muller (1989, p. 74) que os grupos com tradição mercantil e organizados em associações, os produtores de interesse das agroindústrias e os hortigranjeiros se apoderassem da quase totalidade do crédito.

<sup>13</sup> Classificava-se como miniprodutor aquele cujo valor global da produção anual estimada para o ano em curso não ultrapassasse 100 MVR; como pequeno, de 100 a 400 MVR; médio, de 400 a 2000; e grande, acima de 2.000 MVR. O maior valor de referência estava, em 1º/11/79, em Cr\$ 1.962,20.

<sup>14</sup> Os convênios concentravam-se em algumas indústrias do segmento da avicultura, da suinocultura, da fumicultura, da horticultura e da pecuária leiteira.

lavouira de tomate aos seus integrados (cerca de 361, com área média explorada de 21,99 ha, em São Paulo)<sup>15</sup>.

Não se pode perder de vista que os “convênios” realizados nos anos 70 e início dos 80 não têm o objetivo de coobrigar as agroindústrias nas dívidas rurais. Tanto que as empresas deixam claro que não são garantidoras dos créditos bancários. Na eventualidade delas aportarem recursos para liquidar dívidas de produtores integrados, exigem recibos para garantir o ressarcimento das despesas.

Isso explica a dificuldade de fixação do preço a ser pago pela produção, neste último caso, vigora o definido pelo “Comitê da Agroindústria”, da Secretaria de Agricultura do Estado de São Paulo, a basear-se na matriz de custo de produção.

No final de 1978, o Banco do Brasil formaliza 7 acordos vinculando produtores de fumo, um dos quais com a empresa Liggett & Myers do Brasil Cigarros Ltda. O objetivo é estimular a cultura do fumo em áreas de minifúndio, facilitando o acesso do produtor aos recursos do crédito rural tanto para custeio quanto para investimento, como previa o Programa de Aplicação Simplificada do Crédito Rural.

Como parte do convênio, o Banco do Brasil transfere à agroindústria parte dos procedimentos operacionais relacionados com a contratação, condução e liquidação do crédito, como a seleção dos beneficiários, a elaboração das propostas, as informações cadastrais, a impressão, acolhimento e assinatura dos documentos de crédito, assistência técnica aos fumicultores, difusão de tecnologia, fiscalização da aplicação dos recursos, aquisição de toda a produção ao preço fixado para a safra ou maior. Pelo acordo, as responsabilidades se estendem até a liquidação dos empréstimos e incluem a exigência do cultivo de alimentos e reflorestamento. O convênio reflete o “propósito governamental de expandir a produção de excedentes exportáveis, bem como de aumentar a produtividade das lavouras”<sup>16</sup>.

Aquilo que se considera “vantagem” do produtor na participação nos convênios é amplamente divulgado, como a garantia da comercialização da safra e a redução de perdas decorrentes da ação dos atravessadores. Já as “vantagens” das agroindústrias são pouco

---

<sup>15</sup> Convênio Banco do Brasil – CICA – AGROCICA, agro 321/78, de 26/12/78.

<sup>16</sup> Orientações gerais do programa, Banco do Brasil – 17/3/1978.

conhecidas, como o ajuste da produção à demanda industrial. Cabe lembrar que, à época, a política monetária conjuga subsídios à exportação e ao crédito rural (DELGADO, 1985, p. 66). As agroindústrias buscam expandir seus mercados para o Oriente Médio, caso da suinocultura e da avicultura, e para os Estados Unidos, no caso da fumicultura<sup>17</sup>.

Deve-se assinalar que a formalização dos convênios com os bancos pressupõe um contrato de integração técnica entre as agroindústrias e produtores. Isso explica, no final dos anos 70, os convênios denominarem as empresas de “orientadoras” e os produtores de “integrados”. Esses últimos obrigam-se a seguir as normas de produção fixadas pelas agroindústrias, sob pena de lhe serem impostas punições pelo descumprimento de cláusulas contratuais, como a venda da produção a terceiros ou a desobediência das orientações dos técnicos da empresa aos quais é garantida ampla liberdade de acesso às instalações<sup>18</sup>.

Esses contratos de integração antecedem aos convênios de crédito rural. Na suinocultura, por exemplo, a agroindústria já seleciona produtores aos quais fornece a assistência técnica gratuita, visando a “criação racional”, “melhor qualidade”, “alta produtividade” e redução dos custos da atividade. Por outro lado, o contrato de integração comercial também prevê a aquisição da produção, sob determinados critérios de classificação, precificação e forma de pagamento.

Na melhor das hipóteses, a agroindústria ainda se compromete formalmente a conceder ao “integrado” um sobre-preço, em caso de matéria-prima de primeira qualidade. Mas para isso, o produtor tem que adotar a tecnologia orientada, principalmente no que diz respeito às matrizes, sistemas de cruzamento, alimentação, manejo e sistemas de informação, aplicação do esquema de profilaxia, vermífugos e medicamentos.

Quando fornece os insumos, a agroindústria se compromete a fazê-lo com desconto sobre o preço de mercado. É comum a agroindústria manter uma subsidiária atuando no setor de

---

<sup>17</sup> Em 1977, as exportações brasileiras de fumo e cigarro alcançaram US\$ 190 mil, em 1997, saltaram para US\$ 1,6 bilhão, em 1997 (dados disponíveis em <http://www.afubra.com.br>). As exportações da avicultura foram incrementadas a partir de 1976, quando foi criada a Associação Brasileira dos Produtores e Exportadores de Frango (ABEF), para estimular as exportações. Em 1999, o Oriente Médio foi o principal destino das exportações do setor (43,7% do valor total), seguido da Ásia (31,2%). ABEF/SEBRAE/APEX (2001). *Brazilian Chicken*. Brasília, DF, 2001.

<sup>18</sup> Segundo Delgado (1985, p. 180/181), na “integração de capitais entre pequenos produtores e o grande capital” predomina a subordinação dos primeiros. O autor divide os pequenos produtores em associados e não-associados ao capital financeiro, incluindo, no primeiro grupo, os integrados da indústria na avicultura, na suinocultura, na fumicultura e outros.

comércio de insumos agrícolas, rações, medicamentos e equipamentos agropecuários. Para garantir o pagamento dessas faturas, a agroindústria faz constar no “contrato de criação integrada” o desconto compulsório nos valores liquidados das entregas realizadas pelos produtores. Aliás, os contratos costumam vincular todo o rebanho do “integrado” à “orientadora”, até que as dívidas dos produtores sejam liquidadas. Há casos em que, para não haver incremento dos custos, os produtores se comprometem a manter lavoura mínima de milho, destinada ao arraçoamento dos seus animais<sup>19</sup>.

Finalmente, caso o “integrado” venda sua produção a terceiros ou infrinja quaisquer outras cláusulas, o contrato é rescindido e o produtor deve liquidar imediatamente os débitos pendentes com a agroindústria, bem como indenizá-la pela assistência técnica e descontos recebidos.

Tão logo as agroindústrias não-participantes percebam as vantagens do Programa de Simplificação do Crédito Rural passam a demandar a realização de convênios<sup>20</sup>. Evidentemente, em alguns casos, solicitam revisão de cláusulas contratuais. As cláusulas mais criticadas tratam do alongamento do prazo dos financiamentos de investimento e do oferecimento do aval dos dirigentes das empresas nas operações de crédito de custeio, garantidas por penhor.

Na avicultura, os convênios de crédito rural tornam-se prática comum, uma vez que as empresas que fiquem fora do Programa perdem competitividade para as participantes. Isso porque os convênios garantem aos produtores integrados o acesso rápido e tempestivo ao crédito rural subsidiado. O financiamento, por sua vez, viabiliza o cumprimento das exigências dos contratos de integração técnica quanto à qualidade, quantidade e tempestividade da safra. Além disso, no caso de empresas pertencentes a grupos que mantêm atividades na indústria e no comércio de insumos agropecuários ou na comercialização da safra, a venda casada viabiliza a acumulação de vantagens nos negócios à montante e à jusante da produção<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Condições inerentes aos contratos de quase-integração com as cláusulas leoninas, às quais teria se referido Alberto Passos Guimarães, conforme Delgado (1985, p. 137).

<sup>20</sup> Em 1978, a Perdigão – integradora de 566 suinocultores, 214 avicultores, 301 aviários e presente em 17 municípios – estava entre as agroindústrias-foco do Programa, ao lado da Sadia Concórdia, Tabacos Brasileiros, Cia Souza Cruz e outras.

<sup>21</sup> A Sadia Concórdia S.A., um grupo de 22 empresas em 1980, além da avicultura, explorava frigoríficos e transporte aéreo. Na mesma época, a Perdigão, com as 24 empresas do grupo, atuava nos ramos de rações, óleos vegetais, reflorestamento, frigoríficos, avicultura, fruticultura e outros (DELGADO, 1985, p. 149).

Outra característica dos convênios dos anos 70 é a inexistência da pressão por reciprocidade bancária das empresas conveniadas, além da operacionalização das etapas do processo de crédito rural mencionadas (acolhimento de propostas e outros documentos), muito embora a centralização das disponibilidades de caixa das empresas conveniadas, como em épocas da amortização das dívidas dos produtores, contribua para aumentar a liquidez dos bancos. Não se tem registro de contratos também de cláusulas com a exigência de contrapartidas bancárias ao crédito rural disponibilizado aos integrados das agroindústrias, mesmo porque as normas do crédito rural sempre vedam esse tipo de vinculação.

Isso reforça a tese já descrita de que, no modelo de gestão do crédito rural vigente nos anos 70 e parte dos anos 80, o objetivo principal do Banco do Brasil, dos demais bancos públicos e até dos privados, ao realizarem convênios para aplicação do crédito rural, é descongestionar a rede de agências, especialmente nas épocas de contratação dos créditos. A medida também contribui para a redução dos custos e para garantir a liquidação da dívida rural, mas não se pode afirmar que esses são os motivos desses convênios pioneiros de crédito rural, quando ainda não haviam sido atendidas as pressões internacionais pela liberalização do mercado financeiro doméstico, sob o argumento do fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (FREITAS & PRATES, 2001)<sup>22</sup>.

Em convênios realizados entre o Banco do Brasil e empresas da fumicultura, as contratantes, normalmente, além de fornecer assistência técnica e gerencial gratuita aos produtores, assumem tarefas ligadas à fiscalização da aplicação do crédito, comprometem-se com a aquisição da produção e o recolhimento dos valores para amortização/liquidação das dívidas bancárias e ações para a liquidação de eventuais saldos em atraso.

Apesar de serem o elo entre indústrias e bancos, os produtores rurais tendem a ficar à margem, na formalização dos convênios do gênero. A questão do preço a pagar pela indústria pela produção recebida ainda hoje é a mais problemática. Os convênios de crédito rural raramente incluem fórmulas de ajuste prévio dos preços, correção de valores ou garantia efetiva de preços

---

<sup>22</sup> FREITAS, M. C. P. & PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. *Economia e Sociedade*. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Instituto de Economia (IE), nº 17, p. 81-111.

mínimos. As agroindústrias resistem à fixação de parâmetros dessa natureza, fazendo prevalecer o preço de mercado, vigente na época da comercialização<sup>23</sup>.

As críticas à metodologia de apuração do pagamento aos produtores, nos contratos de integração (não os de aplicação do crédito rural, mas “técnica”, conforme denomina DELGADO, 1985, p.139) são comuns e amplamente conhecidas. Os produtores reclamam, por exemplo, contra as condições técnicas de produção impostas pelas agroindústrias e a correção dos preços dos insumos por suas subsidiárias, o que termina elevando o custo da produção.<sup>24</sup>

Os produtores também reclamam de que apesar de garantirem a aquisição da produção, as agroindústrias não corrigem os preços em proporção suficiente para compensar o aumento nos custos no decorrer do ciclo produtivo. Além disso, os suinocultores reclamam do tratamento heterogêneo dispensado pelas integradoras, da falta de assistência técnica, da classificação do produto no momento da comercialização e da queda do preço do produto, como observado durante a incidência da peste suína<sup>25</sup>.

Os baixos preços pagos pelas “orientadoras”, normalmente levam os produtores a desistirem dos projetos de integração, interrompendo, conseqüentemente, os contratos das indústrias com os bancos. Esse é o caso de um suinocultor que afirmou que “o encarregado da compra disse-lhe que o integrado não discute preço, entrega e pronto”.<sup>26</sup>

Em síntese, os convênios de aplicação de crédito rural do Banco do Brasil estão no âmago do processo de modernização da agricultura brasileira, especialmente na segunda metade dos anos 70, e resistem até meados dos 80, quando as perspectivas de juros reais negativos ainda são

---

<sup>23</sup> A fumicultura ilustra a complexidade desse tema que está longe de ser uma peculiaridade do setor. Ao ser criada em 1955, a Afubra visou melhorar o sistema de produção integrada; desenvolver uma modalidade de seguro para a atividade e aprimorar a forma de negociação dos preços pagos aos produtores. A Associação buscou implementar a fixação prévia das condições de comercialização da safra, já que “a indústria estabelecia o preço que lhe convinha, nem sempre adquiria toda a produção, comprando apenas os fumos de melhor qualidade e o produtor recebia o pagamento somente no fim da comercialização, se não, na safra seguinte” (<http://www.afubra.com.br/institucional>).

<sup>24</sup> Depoimentos de suinocultores e avicultores acolhidos por técnicos de crédito rural, no início de 1979, nas cidades catarinenses de Videira, Tangará e Campos Novos, no Estado de Santa Catarina, onde havia cerca de 486 produtores integrados da avicultura e da suinocultura.

<sup>25</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Criadores de Suínos (ABCS), a peste suína africana no País foi oficialmente reconhecida e divulgada nos anos 70 e os produtores tiveram que arcar com perdas decorrentes da queda do comércio interno e externo da carne (<http://www.abcs.com.br/histo.htm>).

<sup>26</sup> Depoimento de suinocultor integrado a técnico agrícola, em Campos Novos (SC).

bastante evidentes<sup>27</sup>. O acesso fácil e “sem limite” aos recursos orçamentários incrementam a demanda por insumos modernos. Os convênios vêm alavancar a capacidade operacional do Banco do Brasil e a disponibilidade de recursos e condições favoráveis dos créditos facilitam os entendimentos com as agroindústrias. Ao realizá-los o Banco visa melhorar o seu desempenho como agente financeiro do Estado, facilitando e ampliando a aplicação dos recursos.

Mas a euforia do acesso aos recursos baratos do financiamento agropecuário, impulsionado pelos convênios de agilização do processo de crédito, ofusca as cláusulas draconianas (ou “leoninas”, conforme aparece em DELGADO, 1985, p. 137) dos contratos de integração técnica firmados entre as agroindústrias e os produtores, principalmente na avicultura e na suinocultura.

É evidente nesse processo o poder que as agroindústrias vão concentrando nas relações com o setor produtivo. Nos convênios formalizados com o Banco do Brasil e outros bancos elas mantêm o papel de “orientadoras” do processo produtivo e também se constituem em “patrocinadoras” dos produtores no acesso ao crédito. Isso porque elas normalmente ficam encarregadas de selecionar os beneficiários do crédito rural. Entretanto, numa conjuntura em que o crédito é abundante e barato, é possível que as distorções que esse papel provoca fiquem restritas à eficiência na alocação do crédito oficial aos “integrados patrocinados”.

#### **4.1.2 Anos 80 – Convênios especiais para regime de integração**

Ainda sob o amparo do mecanismo da conta-movimento, no início dos anos 80, o Banco do Brasil implementa os chamados “convênios especiais” que ainda estão sob o programa conjunto de aplicação do crédito rural.

O avanço das cadeias produtivas e os resultados positivos acumulados na experiência com a fumiicultura, a avicultura e a suinocultura são os principais estímulos para a expansão dessa modalidade de convênio para novos setores.

No caso do Banco do Brasil, a motivação para esses convênios continua refletindo o papel do Estado na coordenação do processo de modernização da agricultura, do estímulo ao aumento da produção e da exportação da agropecuária e da indústria de transformação a ela ligada. A

---

<sup>27</sup> No início da década de 80, as taxas de juros reais máximas, cobradas no crédito lastreado com recursos das exigibilidades – para o qual a correção monetária podia ser prefixada, inexistente ou parcial –, ficavam em – 27% ao

política de crédito subsidiado segue oxigenando o processo de acumulação de capital na agricultura, na indústria (à montante e à jusante da produção) e no setor financeiro, público e privado.

Mas já a partir do início dos anos 80, as agroindústrias tornam-se ainda mais resistentes quanto às cláusulas contratuais que possam significar a absorção dos riscos de preço, da produção ou do crédito rural. Essa resistência reflete a piora das expectativas em face da duplicação dos preços do petróleo, do aumento dos juros internacionais, do escasseamento das fontes de recursos externas e do avanço do processo inflacionário. Nesse contexto, as perspectivas de expansão dos convênios de aplicação do crédito rural tornam-se piores.

Com a introdução da correção monetária do crédito rural a partir de 1983, a redução gradativa dos subsídios, a elevação do custos e do risco dos empréstimos, as empresas passam a evitar a co-participação no crédito rural, minando as expectativas criadas em torno da celebração de novos convênios.

Nessa conjuntura de incerteza, até mesmo a renovação de convênios antigos, firmados no final dos anos 70, começa a ser evitada pelas agroindústrias. A instabilidade econômica decorrente do aumento da inflação e das medidas adotadas pelo Governo para controlá-la, o esgotamento das fontes de recursos subsidiados, o descasamento entre as receitas e as despesas do setor agrícola e seu impacto no aumento dos índices de inadimplência lançam no ostracismo os convênios de crédito rural.

Com o fim do mecanismo da conta-movimento, em 1986, o Banco do Brasil é obrigado a captar recursos no mercado para lastrear o financiamento da agricultura e a indexação dos encargos financeiros dos financiamentos agrava a incerteza dos agentes financeiros, dos produtores e das agroindústrias quanto à adequação do novo padrão de financiamento agrícola às necessidades da agropecuária.

A deterioração das relações de crédito (banco-produtor-agroindústria) é agravada com o aumento da inadimplência rural, cujos impactos passam a ser minimizados através de renegociações sucessivas da dívida rural. Com a reaceleração inflacionária após 1987 e a deterioração da capacidade de pagamento dos produtores em face da indexação dos contratos, o

---

ano. As taxas de juros reais positivas passam a predominar a partir de 1986. (Vide OLIVEIRA, 1995, P.68).

ônus da inadimplência rural é transferido ao Banco do Brasil, que, conforme afirma Vidotto (1995, p. 67)<sup>28</sup> passa a funcionar como um “emprestador de última instância” de pequenos produtores e pequenas e médias empresas.

Em 1988, a reforma orçamentária promovida pela Constituição transfere os programas de fomento agrícola para o Orçamento Geral da União, vinculando sua execução à indicação prévia das fontes de recursos e da sua finalidade.

A busca de maior rigor nos gastos públicos e transparência na discussão das peças orçamentárias reflete-se na redução da capacidade de alocação de recursos, pelo Banco do Brasil, nas condições exigidas pelos agentes das cadeias produtivas.

Com o acesso restrito a fontes de recursos compatíveis com a atividade agropecuária, isto é, encargos financeiros inferiores aos vigentes no mercado financeiro, esvazia-se um dos principais argumentos a favor dos convênios de crédito: os juros subsidiados.

O aumento dos juros reais e a instabilidade econômica aumentam a incerteza e inibem novos investimentos das agroindústrias, bem como a demanda por crédito bancário pelos produtores. Nesse contexto, as condições fundamentais (crédito farto e barato, disposição da indústria para assumir parte das tarefas dos bancos e perspectivas de melhora na renda agrícola) necessárias à expansão dos convênios de crédito rural revertem-se nos anos 80.

Na dificuldade de novos acordos entre bancos e agroindústrias, o financiamento dos produtores integrados volta a ficar sujeito ao modelo tradicional, aquele em que o início do processo de crédito se dá nas agências bancárias. Isso não significa que os convênios tenham terminado. Eles continuaram a existir, porém, sem perspectivas de expansão, uma vez que as fontes de recursos prefixados também haviam sido reduzidas, limitando-se principalmente às exigibilidades.

Como as exigibilidades se enquadram entre os recursos de aplicação compulsória na agricultura, as perspectivas de convênios dos bancos públicos e dos bancos privados equiparam-se. Em alguns complexos agroindustriais, os bancos privados se aproveitam da restrição do

---

<sup>28</sup> VIDOTTO, Carlos Augusto. 1995. *BANCO DO BRASIL – crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-1992)*. Campinas, SP. Universidade Estadual de Campinas: Instituto de Economia. Dissertação de Mestrado.

crédito público para conquistar novos clientes entre as indústrias de alimentos e seus integrados, estruturando pacotes de financiamento desses agentes.

O interessante a notar nesse processo é o papel coadjuvante que os produtores rurais, principalmente os integrados e os mais capitalizados, desempenham nas estratégias de acumulação de capital no chamado *agribusiness*. Para que as exigibilidades fixadas pelo Banco Central sejam cumpridas, os bancos precisam dos produtores rurais, selecionados pelas agroindústrias, para os convênios formalizados ou não<sup>29</sup>.

É evidente que as agroindústrias tendem a selecionar, dentre os produtores integrados propensos a contrair crédito bancário, os mais capitalizados. Esses se transformam em senha de acesso aos recursos com taxas de juros controladas, em tempos de crédito escasso.

Torna-se comum afirmar que, em período de restrição de crédito, a parcela do capital das agroindústrias no financiamento dos seus integrados aumenta, sendo complementado pelo crédito oficial e pelos recursos próprios dos produtores. No sentido contrário, em tempos de recursos subsidiados disponíveis, as agroindústrias tendem a “recolher” seu capital e redirecioná-lo para outros investimentos, facilitando o acesso dos seus integrados ao crédito público (incluídos todos os recursos com taxas controladas).

Enfim, a instabilidade econômica, a restrição dos programas de financiamento agrícola com juros subsidiados, a elevação dos juros e o agravamento da inadimplência do setor rural interrompem o avanço dos convênios de aplicação de crédito rural desenhados a partir do final da década de 70.

A interrupção do avanço dos convênios de crédito rural, incentivados pelo Estado, abre espaço – a partir de meados dos anos 80, tendo em vista a existência de complexos agroindustriais já consolidados – para as modalidades de financiamento dos produtores pelas agroindústrias (a exemplo, dos adiantamentos sobre venda futura) e para as modalidades de “convênios” dos bancos privados – obrigados ao cumprimento das exigibilidades em crédito rural, fixadas pelo Banco Central – com as agroindústrias e seus integrados. Nesse último caso, os convênios também passam a ser utilizados para viabilizar a expansão dos negócios bancários

---

<sup>29</sup> Os bancos privados, apesar de priorizarem a aplicação das exigibilidades mediante convênios com as agroindústrias, nem sempre formalizam essas relações. É possível que essa informalização decorra da exigência de algum tipo de reciprocidade por parte da agroindústria, o que é vedado pelas normas do crédito rural.

entre os agentes do *agribusiness*, para reduzir custos e riscos e para aumentar a rentabilidade do crédito rural.

Os convênios perdem a finalidade pura e simples de agilizar o processo de crédito rural e tornam-se peça fundamental para a preservação (ou expansão) do espaço negocial representado pelos sistemas de produção integrados, sobre o qual avançam as modalidades de financiamento direto das agroindústrias.

#### **4.1.3 Anos 90 – Convênios de Integração Rural**

Os convênios que vigoram até os dois primeiros anos da década de 90, ainda que bastante delimitados em razão da falta de recursos a juros baixos, ainda estão sob os ideais do Programa Conjunto. Não obstante as suas imperfeições, esse Programa, por visar o aumento da produção, principalmente de produtos exportáveis, guarda resquícios das políticas de intervenção do Estado desenhadas nos anos 70, assemelhando-se a um programa de governo para a agricultura.

Já os convênios que surgem no decorrer dos anos 90 representam a ruptura do invólucro de objetivos do Programa Conjunto de Aplicação do Crédito Rural. Esses convênios não vêm submetidos a nenhum Programa de Governo ou orientados por ele. Surgem como “produtos bancários”, idealizados para aumentar os ganhos com a aplicação do crédito rural.

Trata-se de uma forma eficiente de cumprir as aplicações compulsórias do crédito rural, vinculando bancos (públicos e privados), agroindústrias e produtores. Os bancos com interesse em reduzir o risco de crédito e agregar novos ganhos na aplicação do crédito rural; as agroindústrias, visando manter o fluxo dos recursos mais baratos do mercado para o financiamento dos seus integrados, o que também interessa a esses últimos.

Os convênios de crédito dos anos 90 refletem, nos bancos, as ordens de redução de custos e do risco dos financiamentos agropecuários de um lado e, de outro, a exploração de nichos de negócios que possam incrementar a liquidez, as receitas financeiras e de prestação de serviços.

Para o Banco do Brasil, presume-se que reciclar a carteira de crédito rural, visando à gestão sob convênios, ainda que desejável é impossível, no curto espaço, por uma série de limitações, a começar pelo enorme volume de aplicações na área, acumulado ao longo da sua

história como principal agente de fomento da agricultura<sup>30</sup>. A experiência adquirida nos convênios com as empresas de complexos agroindustriais consolidados, como a fumicultura, a avicultura e a suinocultura, pode ser vista como domínio do *modus operandi* ideal para a busca de resultados financeiros positivos na agricultura, mas não é suficiente<sup>31</sup>.

Os convênios, tais como qualquer produto bancário, precisam ser vendidos, negociados no mercado. Aqui está outro desafio do Banco do Brasil para os anos 90: reconquistar o espaço junto às agroindústrias<sup>32</sup>. A presença do Banco no segmento agroindustrial expande-se com os convênios firmados a partir dos recursos fartos e baratos dos anos 70 e meados dos 80, mas contraiu-se com o impacto negativo do fim da conta-movimento e a elevação dos encargos financeiros do crédito rural, após 1986.

De uma maneira geral, os bancos ainda deparam-se com outro obstáculo na tentativa de expandir os convênios como forma de aumentar a rentabilidade do crédito rural. No interstício de tempo 1986-1990, desenvolvem-se formas alternativas de financiamento no interior dos complexos agroindustriais, em resposta à restrição do crédito rural nos anos 80<sup>33</sup>. Disseminam-se no “agronegócio” formas de financiamento que não passam mais pelos bancos, como os contratos conhecidos como “soja-verde”, no caso das indústrias de óleos vegetais e outros derivados da soja ou mesmo do produto *in natura* para exportação.

O crédito aos integrados se faz, evidentemente, a taxas de juros que, embora elevadas, são maquiadas sob a forma de pagamento em produto e percebidas como inferiores às disponíveis na rede bancária. Assim, as empresas cativam os melhores produtores, à revelia dos bancos.

Não só os bancos como também as demais instituições financeiras ligadas à comercialização agropecuária buscam interpor-se a esse processo de desintermediação bancária e de privatização do crédito.

---

<sup>30</sup> Em 1992, os bancos oficiais federais respondiam por 75,75% do volume de recursos aplicados em crédito rural, conforme Gasques & Conceição, 2001, p. 104). A maior parte desses recursos eram provenientes do Banco do Brasil, que tradicionalmente responde por cerca de 70% dos créditos do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR).

<sup>31</sup> Em março de 1980, o Banco do Brasil contabilizava cerca de 17 convênios: 2 realizados no setor de avicultura/suinocultura; 13, na fumicultura; 1, com hortigranjeiros e 1 na pecuária leiteira.

<sup>32</sup> Em 1991, o Banco do Brasil consultou sua rede de agências para avaliar as perspectivas de expansão dos convênios de crédito rural com as agroindústrias e produtores.

<sup>33</sup> Em 1980, o crédito rural chegou a alcançar US\$ 26 bilhões, em 1990, estava reduzido a pouco mais de US\$ 6 bilhões (OLIVEIRA, 1995, p. 47).

Corretoras e bolsas de mercadorias unem-se aos bancos na tentativa de emplacar títulos de comercialização, como os Certificados de Mercadoria com entrega futura (CMG), no “agronegócio”. No início de 1992, são lançados o *Commodity Linked Bond* (CLB) e a Cédula de Produto Rural (CPR), esta última, pelo Banco do Brasil<sup>34</sup>.

Com a queda do Governo Collor, Itamar Franco atende às reivindicações de parte dos produtores e adota a equivalência em produto para os custeios de mini e pequenos produtores. A decisão obriga o Governo a receber parte da safra em pagamento das obrigações contratadas junto ao sistema financeiro.

Os problemas da dívida rural, que já vêm sendo agravados com o fracasso das tentativas de estabilização anteriores – restrição do crédito, congelamento de preços, elevação dos encargos financeiros, substituição de indexadores –, sinalizam para a crise agrícola iminente. A pressão dos representantes da agricultura sobre o Congresso Nacional, o Banco do Brasil e a Presidência da República dava início a um dos mais conturbados períodos da história do crédito rural no Brasil<sup>35</sup>.

Os custeios com equivalência, a Cédula de Produto Rural (CPR)<sup>36</sup> – apesar de direcionada para um segmento restrito de produtores e lavouras – e os demais títulos de comercialização antecipada da safra colocam-se no caminho dos convênios. Isso porque esses títulos e linhas de crédito, de uma forma ou outra, buscam reduzir as incertezas na comercialização da safra, objetivo que também estava nos convênios.

No caso da equivalência, o Governo Federal (e não a agronegócio) compromete-se com a aquisição da safra. Aliás, essa intervenção é bastante criticada, já que a equivalência em produto, ainda que de abrangência limitada aos pequenos produtores, resulta no acúmulo de estoques oficiais vinculados a dívidas impagáveis, cuja administração torna-se precária e custosa. Mas os títulos também dão margem a críticas, como a abrangência limitada.

---

<sup>34</sup> Vide Oliveira (1995).

<sup>35</sup> Entre março e abril de 1990, um dos pontos de conflito entre bancos e produtores foi o descasamento entre a correção dos saldos dos financiamentos rurais lastreados na caderneta de poupança (84,32%) e a dos preços mínimos (41,28%).

<sup>36</sup> Nesse momento de indefinições no crédito rural, foi criada a CPR, pela Lei nº 8.929, de 22/8/94, na tentativa de alocar recursos privados para o crédito rural. O título cambial, emitido pelo produtor, representa um adiantamento pela venda antecipada da produção, a ser liquidado numa data futura mediante a entrega do produto ou do dinheiro, no caso da versão financeira (Vide OLIVERA, 1995, p. 94).

O detalhe é que todas essas propostas alternativas chancelam o discurso neoliberal, segundo o qual o mercado seria capaz de prover os recursos necessários ao financiamento da safra agrícola. Empolgados com os títulos de comercialização antecipada da produção, os novos agentes (corretores reciclados pelo mercado) atendem à expectativa do Governo Federal de buscar mecanismos para incrementar a capacidade de alavancagem dos produtores rurais, desde que via mercado. Com isso, esses agentes do mercado financeiro também buscam ampliar seu espaço de atuação e incrementar suas próprias receitas.

Proliferam pelo País, nos anos 90, palestras e cursos sobre o funcionamento do mercado futuro de *commodities*. No rastro do discurso da falência fiscal do Estado e do discurso neoliberal, representantes das bolsas de mercadorias, de armazéns, de companhias de transporte, de seguros e de corretoras buscam ampliar seus negócios no *agribusiness*. Algumas dessas convenções são patrocinadas pelos próprios produtores, indiretamente, através dos recursos das contribuições sindicais.

Mas o desafio dos bancos em “vender” convênios não se restringe à disputa com esses novos concorrentes e seus títulos e contratos de comercialização com pagamento antecipado da safra.

Os convênios também envolvem a disposição das agroindústrias em assumir tarefas e responsabilidades. A principal delas é o risco de crédito, que é reduzido quando a empresa avaliza o produtor perante o banco, ou mesmo quando se compromete com a aquisição da produção a um preço suficiente para cobrir os custos de produção, a margem de ganho dos produtores e a liquidação da dívida bancária. Grande parte dessas pré-condições tornam-se remotas. A abertura comercial e a desarticulação da política de garantia de preços mínimos atuam no sentido da redução dos preços agrícolas, o que reduz o interesse das agroindústrias em acordar preços que possam ser diferentes dos vigentes no mercado, na época da entrada da safra.

Os bancos ainda se deparam com entraves regionais na tentativa de fazerem dos convênios uma prática universal no crédito agrícola. Nas Regiões Norte e Nordeste são raras as cadeias produtivas consolidadas a ponto de atender as condições básicas para que os convênios de crédito sejam formalizados.

Destaque-se que as indústrias precisam ter estrutura técnica e recursos financeiros mínimos para assumirem os compromissos de “orientação” dos seus integrados e parte das funções dos bancos. No Sudeste, o crédito rural pode ser cumprido sem a realização de convênios, bastando selecionar alguns produtores mais capitalizados, facilidade que também restringe o avanço dos convênios.

Apesar dos entraves acima, o Banco do Brasil, em 1993, lança o BB-CONVIR – Convênios de Integração Rural<sup>37</sup>. O convênio ganha características próprias, diferenciando-se, daqueles que perduram até 1992, guardando traços do Programa Conjunto de Aplicação do Crédito Rural que vigora num período em que os recursos são abundantes, os juros são baixos e no qual a concorrência bancária é restrita.

O BB-CONVIR elege como o público-alvo qualquer empresa integradora com “interesse em adquirir a produção dos mutuários de crédito rural, para industrializar, beneficiar ou comercializar”.

Essa é uma das inovações do modelo: a formalização de um “termo de compromisso de compra e venda de produtos agropecuários”. Para tanto, o produtor que venha a participar deve estar “disposto a atender às exigências do Banco e da Empresa INTEGRADORA”. Essa é a proposta para o impasse da fixação do preço.

Conforme já descrito, as agroindústrias sempre resistem em assumir o risco da variação dos preços, enquanto os produtores criticam a manipulação dos preços pelas agroindústrias. A iniciativa busca um preço (de referência ou fixo) ajustado na data do convênio.

Outra modificação é o estabelecimento de um teto de alocação de recursos. Isso evita que o Banco do Brasil assumira convênios além de uma determinada dotação orçamentária. Essa mudança reflete a preocupação com o risco de imagem do Banco na formalização dos compromissos, já que a conta-movimento não mais existe, diferente dos convênios firmados ao longo da década de 70 e parte dos anos 80.

Porém, o BB-CONVIR também se defrontará com os obstáculos acima referidos e outros como a instabilidade econômica, a incerteza sobre a evolução dos encargos financeiros indexados e a volátil renda agrícola (desindexada e sujeita às variações de preço do mercado).

A partir de julho de 1994, com a redução da inflação pelo Plano Real, as perspectivas para os convênios do tipo do BB-CONVIR ganham novo “ânimo”. Diante da perda dos ganhos inflacionários, há uma pressão nos bancos por aumento das receitas de operações de crédito e de serviços. Com isso, no crédito rural, a estratégia dos convênios são retomadas.

O Banco do Brasil, na iminência da estabilização inflacionária, tem 41% de suas operações de crédito concentradas na carteira rural (R\$ 14 bilhões)<sup>38</sup>. Os convênios, na medida em que vincula recursos físicos e financeiros das empresas, podem contribuir para aliviar o “peso” das agências, desestruturadas no início dos anos 90 com o impacto do “novo modelo organizacional”<sup>39</sup> e aumentar a rentabilidade da carteira. Nisso, os objetivos vão além daqueles dos anos 70 e 80.

Assim, não obstante o elevado patamar dos juros no pós-Real, a indexação dos contratos à Taxa Referencial de Juros (TR)<sup>40</sup>, a pressão baixista das importações sobre os preços agrícolas, a restrição de recursos públicos para o cumprimento da equivalência em produto, a perda da competitividade das exportações em face da valorização cambial e o elevado risco de crédito da agricultura, a estratégia dos convênios não sai da pauta dos bancos.

Aliás, à medida que a crise na agricultura se agrava, os convênios são enfocados como a forma ideal de viabilizar o crédito ao setor, dada a perspectiva de divisão do risco com a indústria integradora.

A inadimplência recorde na agricultura é barrada apenas com a securitização<sup>41</sup>. O alongamento das dívidas do setor rural em 1995<sup>42</sup> reabilita milhares de produtores para a contração de crédito, e os movimentos sociais ligados aos trabalhadores sem-terra, assentados e

---

<sup>37</sup> Para informações detalhadas consulte <http://www.agronegocios-e.com.br>.

<sup>38</sup> Relatório ABAMEC, 1995.

<sup>39</sup> Novo Modelo Organizacional (NMOA) que priorizou a redução de custos na rede de agências.

<sup>40</sup> Os financiamentos contratados a partir de agosto de 1994 ficaram sujeitos à 100% da TR mais juros de 11,5% ao ano, no caso dos grandes produtores (para os pequenos 50% da TR mais 6% e para os mini, apenas juros de 6% ao ano).

<sup>41</sup> Os números da inadimplência variavam muito em 1995, conforme o critério de apuração utilizado. Há autores que afirmam que a inadimplência no crédito rural do Banco do Brasil, naquele ano, chegou a 38,76% (MACHIAVELLI FILHO, A.L. (1999). Análise das principais medidas governamentais e bancárias relativas à inadimplência no crédito rural – estudo de caso do arroz no RS. UFRS, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação, Curso de Gestão para altos executivos do Banco do Brasil com ênfase em agronegócios. Mimeo. Porto Alegre, 1999). Mas o dado oficial sinalizava para o índice de inadimplência de 48,5%, na carteira de crédito rural, 46,6%, na do crédito geral e de 4,9% na carteira de câmbio, em 1995 (FERREIRA, P.C. Ximenes. Banco do Brasil em perspectiva. Rio de Janeiro, 9/7/1996).

pequenos produtores familiares avançam na conquista de fontes de recursos estáveis e a juros compatíveis com a renda agrícola.

A estabilização dos índices de inflação e a securitização da dívida rural atendem parte das condições exigidas para a retomada dos convênios com um “produto bancário”. Além desses, sob pressão dos movimentos dos pequenos produtores, o Governo “lança mão” dos recursos do FAT e cria novas linhas de financiamento rural com encargos financeiros equalizáveis pelo Tesouro Nacional. A partir de 1995, o PRONAF<sup>43</sup>, lastreado no FAT, constituir-se-á uma das principais fontes de recursos do crédito rural<sup>44</sup>.

O revigoramento das fontes de recursos estáveis e com juros pré-fixados no crédito rural volta a reforçar as perspectivas de incremento dos convênios<sup>45</sup>. Resta negociar a participação dos produtores e das agroindústrias nos convênios. Essa negociação far-se-á ainda mais urgente porque o sistema financeiro nacional está sendo moldado, dia-a-dia, pelos parâmetros da globalização financeira, da concorrência acirrada, da regulação prudencial e da necessidade da geração de superávits primários pelo País.

O Banco do Brasil, capitalizado em 1996, diante da necessidade de gerar lucros crescentes para garantir sua sobrevivência não se furtará dos convênios para reduzir despesas e aumentar receitas, afinal, são ações que se enquadram no conceito da “boa prática bancária”. O impacto negativo da inadimplência rural nas contas do Banco também impulsiona para esse tipo de medida de redução do risco de crédito e das despesas com provisões. Nisso, vai se configurando o crédito rural patrocinado pela agroindústria. A expansão dessa sistemática de gestão do crédito

---

<sup>42</sup> Lei da Securitização ( Lei nº 9.138).

<sup>43</sup> O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) derivou do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), criado no Governo Itamar Franco, em 1994, (BELIK, 2000, p. 93. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa in CAMPANHOLA, C. & DA SILVA, J. G. *O novo rural brasileiro – políticas públicas*. Jaguariúna, SP: EMBRAPA Meio Ambiente) e ao lado do PROGER-Rural reúne as principais linhas de transmissão de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o crédito rural.

<sup>44</sup> Na safra 2000/2001, cerca de 26% dos recursos disponibilizados pelo Banco do Brasil foram viabilizados pelo FAT, enquanto a Caderneta de Poupança lastreou 23% e as Exigibilidades sobre os depósitos à vista (14,5%) (v. Capítulo 3).

<sup>45</sup> São pouco os dados públicos sobre o avanço dos créditos sob convênios no Brasil, entretanto, segundo informações obtidas no site [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br), o Plano Plurianual PPA 2000-2003 previa, para esse período, a realização de R\$ 2,8 bilhões, sob a modalidade, no agronegócio. Até 2001, teriam sido realizados R\$ 1,209 bilhão, principalmente no Sul e no Sudeste do Brasil.

rural só não avança mais pelas ranhuras provocadas no cadastro dos produtores, em decorrência da crise da dívida, parcialmente solucionada pela Securitização<sup>46</sup>.

Não obstante a existência desses entraves, a prática dos convênios no crédito rural aumenta na segunda metade dos anos 90, ancorada principalmente nos recursos equalizáveis (portanto, baratos ao beneficiário) do FAT, principalmente nos repassados aos bancos pelo BNDES<sup>47</sup>.

Cabe aqui ressaltar a diferença entre dois tipos básicos de convênios que estão sendo apresentados: a) os realizados entre os bancos e as empresas que estão à jusante da produção agropecuária (por exemplo, as indústrias de transformação do setor de alimentos) e b) os formalizados entre os bancos e as empresas que estão à montante da produção (tais como: fornecedores de insumos e máquinas e implementos agrícolas).

No segundo grupo referido acima, encontram-se os convênios conhecidos como “BB-AGRO”, do Banco do Brasil, os quais no País reúnem cerca de 2.000 empresas conveniadas. Os conveniados são comerciantes de sementes, fertilizantes, defensivos, corretivos de solo, tratores, colheitadeiras e outros insumos agrícolas financiáveis através dos Programas do BNDES, com juros prefixados<sup>48</sup>.

Das informações disponíveis sobre esta segunda modalidade (<http://www.agronegocios-e.com.br>) conclui-se que o produtor rural pode optar entre várias linhas de crédito para custeio, investimento e comercialização, através do BB-AGRO, e que as principais modalidades à sua disposição são os Programas do BNDES.

---

<sup>46</sup> Aos produtores responsáveis por dívidas rurais, contratadas até 20/6/95, vencidas ou vincendas, existentes em 30/11/95, a Lei nº 9.138, de 29/11/95, facultou a prorrogação dos débitos pelo prazo de 7 a 10 anos, com 1 a 2 anos de carência. As dívidas foram divididas em dois grandes grupos. O grupo I, de até R\$ 200 mil, reuniu aquelas que passaram a ser corrigidas pelos juros de 3% ao ano mais a equilavência em produto (variação dos preços mínimos). Sobre o grupo II, acima de R\$ 200 mil, passou a incidir juros de até 16,95% ao ano mais a variação do Índice de Remuneração da Poupança (IRP), com o benefício de um bônus de adimplência de 30% sobre as parcelas.

<sup>47</sup> Em 2001, os recursos do FAT, lastream operações de crédito rural no valor de R\$ 1.789 milhões, e os Recursos do BNDES/FINAME, de R\$ 1.082 milhões, 10% e 6% das operações totais do Sistema Nacional de Crédito Rural (R\$ 17,9 bilhões), respectivamente (*Anuário Estatístico do Crédito Rural – 2001*. Banco Central do Brasil, disponível em <http://www.bcb.gov.br>).

<sup>48</sup> Tais como os seguintes: Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (Prosolo); Programa Nacional de Recuperação de Pastagens (Propasto); Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (Proleite); Programa de Manutenção/Recuperação de Máquinas, Tratores e Equipamentos Agrícolas; Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) e outros (para outras informações, vide: <http://www.agronegocios-e.com.br>).

O principal objetivo desses Programas é “modernizar a atividade agropecuária”, através do financiamento de aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas e outros investimentos. As taxas de juros predominantes ficam em 8,75% ao ano, incluídos os 3,0% correspondentes ao *spread* do agente financeiro e o prazo de 5 anos com 2 de carência.

A cesta de Programas do BNDES vem sendo ampliada a cada Plano de Safra, de acordo com a política pública para a agricultura e a disponibilidade de recursos oficiais para subsidiar taxas de juros, na forma da equalização. Por exemplo, em junho de 2000, buscando ampliar a produção da aqüicultura e as vendas interna e externa dos produtos da atividade, o Governo Federal lança o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Tilápias, Camarões Marinhos e Moluscos (PROCAMOL)<sup>49</sup>, lastreado nos recursos do BNDES<sup>50</sup>. Estima-se que as aplicações de crédito sob o Programa atinjam R\$ 50 milhões. Cada produtor (pequeno, médio ou grande) tem acesso a até R\$ 40 mil, pelo prazo de 5 anos, com 2 anos de carência e encargos financeiros de 8,75% ao ano.

Em julho de 2000, o Ministério da Fazenda autoriza o pagamento de equalização de encargos financeiros, pela Secretaria do Tesouro Nacional, ao BNDES, relacionados com os financiamentos do PROCAMOL e outros Programas<sup>51</sup>. A equalização é apurada a partir da diferença entre o custo de captação dos recursos (no caso, a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) acrescida de 4 pontos percentuais) e os encargos cobrados do produtor (8,75%).

Mas autorizar a equalização ainda não garante a implementação dos Programas do Governo e a realização dos seus objetivos. Isso porque os bancos (inclusive o BNDES), com base nos parâmetros divulgados nas Resoluções e Portarias oficiais, terão que avaliar o nível de rentabilidade de cada linha de crédito, à semelhança do que ocorre com qualquer outro “negócio bancário” seja ele idealizado pelo Governo ou até mesmo por um banco. A linha de crédito não vai para a prateleira sem passar por testes de rentabilidade financeira, cujos resultados poderão indicar pela sua operacionalização ou não ainda que, no limite, isso possa determinar o sucesso ou o fracasso de Programas oficiais. Nessa etapa, os bancos estão apoiados nos parâmetros das Regras de Basileia.

---

<sup>49</sup> Detalhes sobre o PROCAMOL e demais Programas estão disponíveis em <http://www.bndes.gov.br>.

<sup>50</sup> Banco Central do Brasil. Resolução nº 2.752, de 29/6/2000.

<sup>51</sup> República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União. Ministério da Fazenda. Portaria nº 227, de 20/7/2000.

Conforme o nível de rentabilidade exigido por cada banco, a participação das empresas (à montante ou à jusante da produção) ou mesmo dos governos locais ou estaduais poderá ser mais (ou menos) exigida e constituir-se na senha para o avanço dos Programas. A forma dessa participação, uma vez acordada entre os intervenientes e os bancos, poderá ser formalizada mediante convênio.

Através do convênio, a empresa fornecedora de adubos ou rações poderá, por exemplo, concordar em concentrar suas disponibilidades de caixa no agente financeiro que irá aplicar os recursos, viabilizando os Programas. Sob esse ângulo de análise, quanto mais empresas considerarem vantajosas as parcerias propostas pelos bancos, mais convênios serão realizados, mais produtores terão acesso ao crédito e maiores as perspectivas de sucesso dos Programas.

É possível que um produtor, individualmente, desde que se enquadre no público-alvo dos Programas lastreados nos repasses do BNDES, dirija-se à sua agência bancária e tenha seu pedido de financiamento do investimento aprovado. Não se pode omitir, entretanto, o grande interesse das instituições financeiras em realizar esses financiamentos a partir de convênios com empresas fornecedoras de equipamentos aos produtores.

O Banco do Brasil deixa claro às empresas sua responsabilidade pelo risco da operação de crédito e apresenta-lhes uma relação de vantagens, como: linhas de crédito ajustadas às necessidades dos clientes; perspectiva de incremento nas vendas e divulgação da marca da Conveniada. O aceno ao produtor aparece na “aquisição de produtos de empresas de primeira linha” e outras (vide: <http://www.agronegocios-e.com.br>).

Note-se que o risco de crédito desses Programas é do agente financeiro e está contido no *spread* que este recebe (3% ao ano). Em considerando baixa a margem de ganho, os bancos poderão insistir na operacionalização das linhas apenas através de convênios com empresas. O BNDES faz esses tipos de simulações financeiras, tanto que retém um *spread* desses Programas oficiais. Assim, no contexto da globalização financeira, da regulação prudencial e da crise fiscal “Programas” revelam-se “negócios”, ainda que com recursos públicos, do FAT e das mais diversas origens<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Em 1999, ingressaram no BNDES R\$ 2,4 bilhões, apenas de novos recursos provenientes do FAT, enquanto os empréstimos de organismos internacionais somaram R\$ 1,6 bilhão e as captações externas por eurobônus, R\$ 400

Normalmente a identificação desses programas de apoio setoriais anunciados pelo Governo com negócios de interesse dos bancos aparece sob as críticas dos produtores aos atrasos na liberação dos recursos. Segundo a Confederação da Agricultura e da Pecuária do Brasil (CNA Brasil, 2001)<sup>53</sup>, dados do Projeto Conhecer<sup>54</sup> mostram que apenas 45% dos produtores que solicitam financiamento para investimentos com recursos do BNDES são atendidos.

O principal motivo da dificuldade de acesso aos créditos, segundo a CNA, está na ausência de recursos no banco (40%). Afastando-se a hipótese da inexistência da autorização de equalização dos encargos financeiros, é possível que a falta de recursos reflita o desinteresse dos bancos na operacionalização dos chamados “Programas do BNDES”. Essa resistência tende a aumentar na ausência dos convênios entre bancos e fornecedores, conforme já mencionado.

A referida pesquisa ainda revela que de 66% dos produtores consultados e que tiveram acesso aos financiamentos é exigida contrapartida bancária na liberação dos recursos, tais como: “depósitos em aplicações do banco, venda casada de seguros, liberação do crédito na conta do fornecedor do bem financiado, garantias muito acima do empréstimo solicitado (...), aplicação de parte dos recursos em caderneta de poupança ou outra aplicação” (CNA Brasil, 2001, p. 11 e 12). Nova pesquisa encomendada pela CNA Brasil<sup>55</sup> mostra que para 93% dos produtores as dificuldades para obter financiamento bancário vêm persistindo ou aumentando.

Apresenta-se, portanto, um descompasso entre a busca dos objetivos dos Programas de Governo e os padrões mínimos de rentabilidade exigidos pelas instituições financeiras, inclusive pelo BNDES<sup>56</sup>. Os bancos não destravam os mecanismos que viabilizam o acesso a esses recursos, a menos que uma margem mínima de ganho seja atingida<sup>57</sup>. Não se trata de um impasse

---

milhões. (Ministério do Desenvolvimento, BNDES (2000). *A atuação do BNDES e de suas subsidiárias FINAME e BNDESPAR em 1999*).

<sup>53</sup> Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (2001). *O que pensam os produtores brasileiros*. Brasília: CNA Brasil, 2001. 20 p. (Coletânea Estudos Gleba, 17).

<sup>54</sup> Segundo a CNA Brasil, o “Projeto Conhecer” foi criado em 1999 e tem como base de consulta cerca de 84 mil produtores rurais, seus associados, que respondem por 85% da produção agrícola, e 77% da produção pecuária. Esses produtores detêm 12,5% do Valor da Terra Nua, respondem por 94% da produção de cana-de-açúcar, 84% da de soja e localizam-se principalmente no Sul e Sudeste do País.

<sup>55</sup> Pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi, em maio de 2002, com uma amostra de 3.131 produtores da base dos associados da CNA.

<sup>56</sup> Em 1999, o Sistema BNDES registrou um resultado financeiro líquido consolidado de R\$ 682 milhões, o Índice de Basiléia atingiu 15,9%, em face dos 11% exigidos pelo Banco Central do Brasil.

<sup>57</sup> GASPARI, E. *A viúva planta soja, colhe cartão de crédito*. Folha de S. Paulo. São Paulo, SP, 9/6/2002, A-18. O autor critica a “suave extorsão da banca (pública e privada) contra os agricultores”, na forma da exigência de

de natureza fiscal, uma vez que a equalização está aprovada, mas do cumprimento das Regras de Basileia. Nesse sentido, é um conflito novo que decorre do avanço do processo de globalização financeira e da regulação prudencial. O “empoçamento” de recursos anunciados pelo Governo, no BNDES ou em qualquer outro órgão, deve ser explicado por essa ótica<sup>58</sup>.

Mas a busca da rentabilidade mínima e do cumprimento da missão de implementar Programas de Governo não podem convergir para acordos de interesse que resultem no lucro privado a partir de recursos públicos.

Na medida em que a efetivação desses Programas seja viabilizada, apenas a partir da exigência de reciprocidades, diretas ou indiretas, o que se tem é a alocação de recursos do Estado para a alavancagem de negócios privados. Nisso fica descaracterizada a política pública como instrumento de geração de emprego, de melhoria das condições de vida no campo, de distribuição da renda e de correção das disparidades regionais. Antes, observa-se o inverso, concentração dos subsídios em poucos (empresas, produtores, produtos e regiões), como no passado. No limite, há a ameaça de que a busca desenfreada da “eficiência” no setor público conduza ao particularismo, ao arbítrio, ao favorecimento, ao segredo, e o interesse privado tome conta dos negócios do Estado (BELLUZZO, 2002)<sup>59</sup>.

As críticas acima também se estendem àquela primeira modalidade de convênios, ou seja, aos acordos entre bancos e as empresas que estão depois da porteira, com o objetivo nem tanto de aumentar a rentabilidade do crédito rural, mas principalmente, de reduzir o risco de crédito.

Numa breve retrospectiva, entende-se que essa modalidade se desenvolve no âmbito do Programa de Aplicação Conjunta do Crédito Rural, mas dele se descola para transformar-se num “negócio bancário”, característica viabilizada a partir da estabilização inflacionária, criação de fontes de recursos estáveis e prefixação das taxas de juros.

Ao vincular a sobrevivência e a função dos bancos públicos à busca do lucro e ao incremento da competitividade crescente, a partir de 1995, o Governo Federal legitima a face

---

reciprocidades em depósitos, seguros, planos de previdência e cartões de crédito. Segundo o autor, dos R\$ 2 bilhões anunciados para os Programas do BNDES, apenas R\$ 245 milhões (13%) foram aplicados.

<sup>58</sup> A baixa aplicação dos recursos do BNDES/FINAME não atingiu todos os Programas, em 1996/97, os créditos de financiamentos de investimentos sob essa rubrica, no Banco do Brasil, alcançavam apenas R\$ 245 milhões e saltaram para R\$ 731 milhões, no período 2001/2002.

<sup>59</sup> BELLUZZO, L. G. Poder e dinheiro. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, SP, 24/3/02.

negocial dos convênios, rompendo o elo que os ligavam à política pública para a agricultura que bem ou mal está explicitada nos objetivos dos Programas de Aplicação Conjunta do Crédito Rural dos anos 70.

Essa legitimação pode ser observada no caminho que leva aos negócios dos convênios. Acessando a página da República Federativa do Brasil na *internet* (<http://www.brasil.gov.br/>), chega-se aos Planos, Programas e Projetos do Governo Federal. Entre esses, encontra-se o “Avança Brasil” com seus diversos programas, um deles é o Programa Integração da Cadeia do Agronegócio que ganha conteúdo na “realização de negócios entre segmentos do agronegócios” (<http://www.abrasil.gov.br>). Um *link* no portal do Governo Federal conduz à página do Ministério da Fazenda e desta ao BNDES e aos Bancos Federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e bancos federalizados). Como o interesse deste estudo é o crédito rural e como o Banco do Brasil é a instituição mais importante do País nessa área, enfoca-se sua página de comércio eletrônico: <http://www.agronegocios-e.com.br/agronegocios-e/>. Nela há várias oportunidades, entre as quais os convênios e as parcerias.

Como esse caminho se inicia no endereço da República do Brasil, pode-se concluir que o Governo Federal divulga a oferta do seguinte “produto”: convênio de 1 ano com empresas, para assegurar recursos para o financiamento de todos os seus produtores integrados, liberando seu capital de giro para outros investimentos. Como o convênio requer a participação do produtor, suas vantagens serão: o acesso ao crédito e a aquisição da safra garantida pela empresa.

Os argumentos de venda dos convênios com as prefeituras, governos estaduais, universidades públicas e institutos de pesquisa resumem-se no fortalecimento econômico da agropecuária, no incremento da arrecadação de impostos, na geração de emprego e no desenvolvimento da região a ser abrangida. Há nisso um resíduo da função do Estado no fomento da agricultura, mas prepondera o interesse no ganho do mercado representado pelo setor público e a obrigatoriedade do enquadramento na regulação prudencial.

Na realidade, os convênios refletem a pressão para que a Área Rural se ajuste a uma determinada “prática bancária”, na medida que essas ações visam reduzir custos e riscos e explorar oportunidades negociais nas cadeias produtivas. Com isso, aprofunda-se as bases de um modelo de produção que concentra capital e exclui produtores.

Logo, a participação do Estado na agricultura não está ocorrendo para criar oportunidades e viabilizar o acesso de produtores aos chamados “benefícios do mercado”. Também não há preocupação em reduzir o contingente dos excluídos e miseráveis que aumenta à margem do processo produtivo, diminuir a concentração da renda, viabilizar o acesso à terra, melhorar as condições de vida e fixar o homem no campo e preservar o meio ambiente.

São raras as ações para reduzir a pressão dos fluxos migratórios para as cidades e o agravamento dos problemas sociais deles decorrentes, como a violência urbana e a pressão sobre a infra-estrutura dos serviços públicos básicos, já deteriorados.

Ao contrário, na ideologia da geração do lucro como forma ideal para garantir o equilíbrio fiscal (e depois propor medidas para se reduzir as desigualdades sociais) prioriza-se a preservação dos bancos públicos, aos quais a “agressividade” competitiva passa a ser vista como indispensável atributo da responsabilidade fiscal do Estado.

Essa visão do lucro como responsabilidade fiscal, por outro lado, abre espaço para o uso dos recursos humanos, materiais e financeiros – em boa parte viabilizados pela extração de fatias expressivas do orçamento público – na geração de resultados financeiros positivos e crescentes.

O papel de fomento da produção agrícola ganha novo sentido na visão fiscal de um Estado que está submetido à disciplina do mercado financeiro. Nisso o papel do Banco do Brasil, por exemplo, fica restrito à exploração de “nichos” de negócios em cadeias produtivas, numa competição desenfreada com os bancos privados para a geração de lucro.

É a concorrência bancária que impulsiona os “produtos-convênio” que visam garantir “a comercialização e a qualidade da produção rural, beneficiando produtores de matéria-prima, indústrias transformadoras e promovendo o desenvolvimento dos municípios brasileiros”<sup>60</sup>. Mesmo porque os “convênios” homologam o que na prática já existe: a integração dos agentes de cadeias produtivas.

São, portanto, raras as novidades de política pública no tratamento dos complexos agroindustriais, como a tentativa do Banco do Brasil engajar órgãos da administração pública no apoio técnico aos produtores rurais. Nenhuma ação ocorre sem que a Gestão Financeira seja

---

<sup>60</sup> “Negócios com a administração pública”, panfletos de publicidade do Banco do Brasil, encaminhado às Prefeituras Municipais.

levada em conta. Isso significa adotar-se um “ritual” de convencimento dos gerentes sobre a importância do crédito rural para o resultado financeiro das agências. O crédito rural precisa ter características que reduzam o risco operacional (o que os convênios facilitam, já que as empresas conveniadas se comprometem a adquirir a produção) e incremento de alguma forma a rentabilidade. Os convênios são uma forma de redução dos custos e de perspectiva de alavancagem de outros negócios.

Os bancos privados há muito tempo realizam esses e outros pacotes de financiamentos para reduzir o custo da concessão do crédito rural, relativamente ao atendimento caso a caso. Mas a partir de 1995/96 essa estratégia torna-se mais abrangente e vai além do que se constitui no objetivo da aplicação do crédito rural em conjunto. Trata-se de uma operação estruturada para “terceirizar” o processo operacional e reduzir o risco de mercado do produto financiado e de crédito, o que ocorre quando a operação é avalizada pela agroindústria.

Já os produtores, apesar da perda de liberdade da forma de produção e da comercialização da safra (se é que elas existem) tendem a sentirem-se mais seguros, quando patrocinados pela agroindústria que lhes garante a aquisição da safra, a determinado preço. A agroindústria, por sua vez, quer condições favoráveis para a reprodução do seu capital.

O acesso ao crédito barato atende a essa perspectiva das indústrias e permite impor condições (de produção e comercialização) ao produtor-patrocinado junto à rede bancária. Conforme o seu porte e a sua capacidade de oferecer reciprocidade, a agroindústria poderá impor suas condições de “negociação” aos bancos.

Numa conjuntura de crédito barato, pode constituir-se tarefa não muito simples identificar quem tomou a iniciativa do convênio. Em alguns casos, os bancos apenas homologam as decisões de investimento e reforçam as vantagens competitivas de algumas empresas. Os bancos maximizam as oportunidades de reprodução do capital agroindustrial através do crédito. Quando há crédito a juros baixos, os convênios deslancham. Porém, é a agroindústria quem determina o fluxo e o ritmo da aplicação dos recursos. Isso porque na nova configuração da agricultura brasileira, em que predominam os complexos agroindustriais, é ela quem rege a dinâmica do processo de acumulação do capital no CAI<sup>61</sup>. O impulso para a formalização dos “convênios”

---

<sup>61</sup> Sobre as transformações recentes na agricultura brasileira, vide Silva (1996).

será maior quanto maior for a disponibilidade de recursos baratos para o financiamento da agropecuária.

Uma análise das fontes dos convênios de crédito rural mostra que têm predominado nesses “pactos” o comprometimento dos recursos controlados. Dentre essas fontes, a demanda maior tem se concentrado nas seguintes fontes: (a) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); (b) exigibilidades-MCR 6-2; (c) poupança obrigatória-MCR 6-4; e (d) fundos constitucionais.

A preferência pelas fontes varia conforme a taxa de juros à qual os recursos estão sujeitos. Os recursos do FAT, que lideram os convênios, têm os juros pré-fixados em 5,75% ao ano para os financiamentos de custeio. No caso dos créditos para investimento, os encargos são pós-fixados e variam conforme a TJLP mais taxa de juros que pode chegar a 6% ao ano, conforme o grupo de enquadramento do produtor rural. Mas mesmo nesses casos, os recursos tornam-se atrativos porque estão previstos rebates sobre os encargos a pagar.

As exigibilidades sobre os depósitos à vista e a caderneta de poupança, com juros de 8,75% ao ano, constituem o segundo grupo de fontes de recursos mais acionadas na formalização dos convênios. Para o tomador do crédito não há diferença entre essas fontes, uma vez que tratam-se de recursos controlados pelo Banco Central e sujeitos a taxas por ele fixadas, no caso, 8,75%.

A restrição no uso desses recursos aparece pelo lado da rede bancária. Os depósitos à vista variam de acordo com a política monetária. Uma política monetária restritiva (com elevados depósitos compulsórios e taxas de juros) tende a diminuir o dinheiro em circulação e, conseqüentemente, os depósitos à vista e as exigibilidades do crédito rural.

Caso os bancos alavanquem muitas operações lastreadas nas exigibilidades, em ocorrendo uma mudança abrupta da política monetária, correrão o risco de ficarem sobreaplicados e terem que captar recursos no mercado, a custos maiores, para lastrear o crédito rural. Tendo em vista a fragilidade e a dependência financeira externa do País, sabe-se que essa ameaça é constante, e a realização desenfreada de convênios ancorados nessas fontes aumenta o risco de descasamento entre as contas do ativo e do passivo bancário. Essa ameaça se exacerba na medida em que se pondera o problema da instabilidade da renda agrícola, em decorrência dos diversos fatores de risco que cercam a atividade.

Pelo lado dos recursos obrigatórios da caderneta de poupança, o mecanismo acima também se aplica. O problema é que além dele, há que se considerar outro, ou seja, a disponibilidade da Caixa do Tesouro, necessária às equalizações de taxas. Em decorrência disso, a alocação de recursos do MCR 6-4 fica sempre vinculado à existência de recursos para a equalização.

Quanto maior esse item orçamentário, maior a aplicação de recursos da poupança no financiamento agrícola. Novamente, a subordinação da política fiscal às metas de ajustamentos impostos ao País, tais como a geração de superávit primário suficiente para manter a relação entre a Dívida Líquida do Setor Público e o PIB sob controle, tende a aumentar a incerteza em relação à disponibilidade de recursos dessa fonte.

Na lanterna da relação das fontes preferidas na formulação dos convênios aparecem os recursos dos fundos constitucionais. Tratam-se de recursos com encargos financeiros variáveis, conforme o porte do produtor: 9,0% ao ano para miniprodutores; 10,5%, para pequenos; 14,0%, para médios e 16,0% para grandes produtores.<sup>62</sup> As linhas de crédito com recursos dessa fonte prevêm a utilização de bônus de adimplência que varia de 15 a 25%.

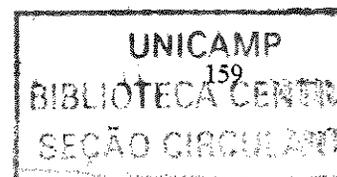
Todas essas fontes estão sujeitas a juros menores do que os vigentes no mercado. Os encargos financeiros dessas fontes são pré-fixados e tendem a ser inferiores aos tomados pelas indústrias exportadoras, nos quais os encargos são pós-fixados, como os Adiantamentos de Contratos de Câmbio (ACC), e sujeitos à variação cambial.

Cabe destacar que os recursos do MCR 6-2 são a principal fonte de lastro dos financiamentos rurais no País (58,9%), os recursos da Poupança-Rural e do FAT vêm a seguir, cada um vinculando 10% do crédito rural total<sup>63</sup>. No caso específico do Banco do Brasil, os recursos do FAT constituem-se na principal fonte de recursos do crédito rural, na Safra 2000/2001, lastreando 25,3% do total disponibilizado (vide Capítulo 3).

É comum os produtores reclamarem da dificuldade de acesso aos recursos do FAT, via PRONAF, principalmente em se tratando de não-integrados às agroindústrias. Ressalve-se que aqueles que ficam alijados do processo de crédito rural muitas vezes são os que se mobilizam e

<sup>62</sup> Indicadores da Agropecuária IX (04), Brasília, DF, CONAB, abr. 2000.

<sup>63</sup> Anuário Estatístico de Crédito Rural do Banco Central do Brasil, 2001.



pressionam o Governo Federal por recursos subsidiados. A própria criação do PRONAF decorre das demandas desses grupos. Não se pode omitir, entretanto, o poder de alavancagem das agroindústrias inclusive no uso desses recursos.

O PRONAF torna-se letra morta sem a garantia de crédito e de acesso rápido quando a agroindústria interveniente avaliza o produtor. Em muitos casos, a aplicação dos recursos do PRONAF dá-se a partir das estratégias das empresas que selecionam produtores rurais que atendem suas exigências tecnológicas, paralelamente aos parâmetros exigidos pelo CODEFAT para o uso das linhas do FAT.

O momento que se vive na história do financiamento agrícola é *sui generis*. A intervenção do Estado no setor, diferentemente do discurso oficial, volta a criar condições para viabilizar o processo de concentração e acumulação de capital na agricultura. A diferença é que a distribuição (e a concentração) do crédito rural não ocorrerá mais em função do porte do produtor, da cultura financiada ou da região, conforme apontaram vários autores em relação à política de subsídios passada<sup>64</sup>. Agora a tendência é que a distribuição (a concentração e os benefícios) do crédito estável e barato, ainda que sem a conta-movimento, se dê por empresa agropecuária (agroindústria, *trading* comercial, armazenadora, distribuidora, exportadora e outras que a elas se assemelhem).

O agravante é que, diante do processo de concentração de capitais no setor de alimentos, os benefícios do crédito oficial concentrar-se-ão cada vez mais, indiretamente, num reduzido grupo de agroindústrias do setor de alimentos que vêm patrocinando produtores rurais selecionados junto ao setor financeiro<sup>65</sup>. O crédito público barato terminar-se-á constituindo numa vantagem competitiva das empresas que “patrocinam” o acesso dos seus integrados à rede bancária.

Por fim, o Estado estará patrocinando o processo de concentração de capitais no campo e as distorções econômicas e sociais dele decorrentes. O crédito oficial estará sendo o combustível de uma nova onda de exclusão do capital nacional do setor de alimentos e dos produtores rurais. Em relação a esses últimos, a exclusão tende a se iniciar com o grupo dos que estão aliados dos

---

<sup>64</sup> Sayad, Muller, Delgado, Pinto, dentre outros autores citados.

complexos agroindustriais para, numa etapa posterior, atingir os “integrados”, por força do movimento “natural” do desenvolvimento capitalista e do avanço tecnológico que lhe é inerente.

A engrenagem da política pública, diferentemente do que se prega, está girando ao contrário com o combustível do crédito oficial e o apoio da estrutura do setor público.

Nesse sentido, viver-se-ia a mais nova fase do processo de concentração e de desnacionalização dos capitais investidos no agro nacional, desta vez, coordenado pelas empresas estrangeiras e, de novo, com o suporte das instituições públicas de financiamento. Desse processo, os produtores rurais são meros figurantes e são usados para legitimar um modelo de produção que terminará por descapitalizá-los pela imposição das condições de produção e de comercialização e, no limite, por excluí-los do processo produtivo.

Assim, a política do Estado mínimo, neoliberal, está se convertendo na política da intervenção em favor das empresas líderes do setor de alimentos e de máquinas e implementos agrícolas.

Há, portanto, uma contradição entre o discurso oficial e a prática do financiamento da agricultura. Isso faz com que caia no vazio a promessa do incremento das verbas públicas, subsidiadas, de fontes estáveis, para o financiamento das atividades de mini e pequenos produtores. Essas ações tendem a se traduzir em benefícios para as agroindústrias que estão se firmando como núcleo do processo de geração e apropriação do excedente agrícola.

A atuação dos bancos oficiais, na forma predominante entre os privados, faz com que o aporte dos recursos públicos vise estritamente o desempenho financeiro desses bancos, acelerando a concentração de capital e a exclusão de produtores do meio rural. Ora visando o aumento da rentabilidade, ora buscando a redução do risco no crédito rural, eles terminam dando um destino aos recursos captados por força de lei junto às empresas públicas e privadas, caso daqueles que compõem o FAT, diferente dos objetivos para que foram criados.

Os recursos que poderiam ser aplicados no financiamento da produção, para a criação de emprego e renda, terminam financiando a valorização da riqueza financeira, representada pelos

---

<sup>65</sup> Das 2.824 fusões e aquisições ocorridas no Brasil, de 1992 até o terceiro trimestre de 2002, 325 (11,5%) foram da indústria de alimentos, bebidas e fumo; o segundo setor em número de operações foi o setor financeiro: 209 (7,5% do total). *Valor*. Valor Grandes Grupos. São Paulo, SP, dez. 2002.

papéis (inclusive títulos do Governo Federal) que compõem as carteiras de investimentos das agroindústrias e *tradings* que atuam no *agribusiness*.

Cabe lembrar que o PRONAF e o PROGER Rural são instituídos pelo Governo Federal, em 1995, com o objetivo de facilitar o acesso dos mini e pequenos produtores ao crédito rural, elevando a produção, a produtividade, a renda e as suas condições de vida. Exatamente para atingir esses objetivos, esses recursos são disponibilizados aos produtores a taxas subsidiadas e os agentes financeiros são remunerados pelo Tesouro Nacional para contratarem operações sob a égide desses programas.

Os bancos públicos deveriam aplicar os recursos do FAT com o objetivo de elevar os produtores rurais não-integrados e os em transição à categoria de integrados aos complexos agroindustriais<sup>66</sup>. Estaria também entre as funções do Estado, através da sua estrutura financeira, aumentar o poder de barganha desses produtores em face das agroindústrias, disponibilizando-lhes diretamente crédito para custeio e investimento. A redução do risco de preço do produtor rural poderia ser obtida com mecanismos de apoio à comercialização da produção, para “fazer frente” à pressão baixista das *tradings* que atuam no setor, por exemplo. Os recursos do FAT poderiam criar emprego e incrementar a renda do produtor, apoiando projetos de diversificação da produção e do desenvolvimento de atividades não-agrícolas.

Um dos contra-argumentos a essa crítica seria o de que os beneficiários finais dos créditos lastreados no FAT atendem os parâmetros fixados pelas resoluções que disciplinam o uso dos recursos, o que são, portanto, operações legais. Os bancos também poderiam alegar que priorizam determinado segmento (produtores familiares integrados) porque assumem o risco de crédito e arcam com as despesas de provisão. E, ainda, podem contra-argumentar que são obrigados a devolver os recursos ao FAT, devidamente remunerados e nas datas apazadas.

Sob as regras da concorrência e da regulação prudencial, às quais estão sujeitos tal como os bancos privados, os bancos públicos podem sugerir que a execução da política de geração de

---

<sup>66</sup> Utiliza-se a classificação dada por Kageyama (1990) aos produtores rurais.

emprego e renda não dependa apenas da existência de recursos a encargos financeiros subsidiados, mas da criação de um Fundo de Aval que assumisse o risco das operações<sup>67</sup>.

Nisso, restaria concluir que se está diante da falência da política pública porque o público-alvo dos programas de sustentação de renda e emprego do Estado diferencia-se do visado pelos bancos públicos. Entretanto, em certos aspectos, o Governo Federal parece estar de acordo com a prioridade aos produtores rurais já integrados. É como se o Governo estivesse capitalizando esse grupo para, no futuro, deixá-lo financiar-se no mercado e, com isso, reduzir os gastos públicos. Nisso se concentraria o papel do Estado, solidificar a integração, viabilizar o avanço daqueles que estão em processo de transição e sustentar a renda dos excluídos e sem as mínimas condições de integração.

O problema é que os benefícios estão se concentrando apenas no primeiro grupo, o que tende a eternizar as disparidades entre eles. Isto é, nesse ponto os interesses dos bancos e do Governo Federal são convergentes, fornecer crédito aos produtores mais tecnificados e com maiores chances de competir no mercado, em detrimento dos demais.

Conseqüentemente, (1) tenderão a continuar infrutíferas as pressões por recursos públicos movidas por grupos de pequenos produtores familiares organizados; (2) o resultado desses movimentos será legitimar a concentração dos créditos públicos no segmento de produtores integrados por determinados grupos que atuam no setor de alimentos; (3) as críticas à exclusão, provenientes de grande parte dos produtores familiares, não-integrados, ainda que voluntariamente, tendem a continuar; (4) a exclusão de empresas que não têm estrutura ou não se enquadram nos padrões de risco exigidos pelos bancos agrava o processo de concentração de capital na agricultura; (5) contraditoriamente ao discurso oficial, toda vez que o Governo Federal ceder às pressões dos pequenos produtores excluídos do crédito rural e tentar imprimir uma política minimizadora das diferenças no acesso aos recursos dos programas de geração de emprego e renda tenderá a, na prática, capitalizar os bancos e aumentar a competitividade de algumas empresas e, por um período de tempo, de alguns produtores por elas integrados.

---

<sup>67</sup> Reconhecendo a resistência dos bancos na aplicação dos recursos do FAT/PRONAF, um dos candidatos à Presidência da República, na última eleição, propôs como programa de governo, a criação do Fundo de Aval para a Agricultura.

A soma dos interesses do Governo Federal (neoliberal e fiscalista) e da sua estrutura (financista) tem resultado numa política enviesada, com conseqüências, no médio prazo, para o Governo Federal, para os produtores, para as empresas nacionais, para o País – econômica e socialmente.

O primeiro ponto a destacar com relação à atuação negocial a partir do uso de recursos públicos – não obstante a inexistência de irregularidades comprovadas na aplicação dos créditos e a minimização do risco decorrer das regras prudenciais às quais os bancos estão sujeitos – é a perda da função de fomento dos bancos oficiais. Suas estratégias não priorizam a construção da nação, o desenvolvimento econômico e social do País, restringindo-se à realização de negócios seguros e lucrativos.

Ao atuar dessa forma, o papel dos bancos públicos se aproxima muito do dos bancos comerciais privados, dando margem à dificuldade da sua defesa institucional e legal no âmbito do Estado. A dificuldade de acesso aos recursos públicos, bem como às demais fontes que viabilizam a incidência de taxas de juros subsidiadas, apesar do risco ser da instituição financeira, tende a reverter-se no estrangulamento da capacidade negocial desses bancos.

Assim, a reciprocidade oferecida pelas empresas aos bancos públicos tende a esgotar-se na medida da perda da capacidade de alocação de recursos subsidiados aos produtores rurais integrados, por exemplo. Com a perda da função pública, esse esgotamento não necessariamente se limitará ao acesso exclusivo aos recursos públicos, mas também afetará as exigibilidades na medida da redução da liquidez desses bancos que respondem por transferências constitucionais, gerenciam as disponibilidades de caixa das empresas estatais e concentram a folha de pagamento do setor público.

No caso do Banco do Brasil, até 1995, as críticas ao seu papel na agricultura giram em torno da concentração do crédito nas mãos dos grandes produtores, algumas lavouras e nas regiões economicamente mais dinâmicas. Afora as inconsistências da política de crédito do passado, qualquer estratégia que priorize a aplicação de recursos a produtores patrocinados por determinadas agroindústrias levará ao atrito com as empresas excluídas. Tendo em vista a limitação atual dos recursos, a exclusão de empresas poderá sobressair (conforme a origem do capital, a capacidade de pagamento, o risco, a reciprocidade oferecida, etc.). Como as empresas

também direcionam os recursos para os segmentos com maiores perspectivas de rentabilidade, a exclusão atingirá determinadas culturas e, finalmente, certos produtores.

Não há dúvida que o universo dos excluídos tenderão a voltar-se contra o Estado e sua estrutura financeira. Esse universo poderá ser engrossado por empresas nacionais e cooperativas de produtores que atuam nos setores menos dinâmicos.

A retrospectiva histórica do crédito rural e das estratégias recentes dos bancos para viabilizá-lo sob o binômio rentabilidade e segurança, buscou revelar como os acordos passam de instrumentos para agilizar a concessão do crédito rural a “produtos” destinados a incrementar o resultado financeiro dos bancos. Conjugada com a história do crédito rural, a história dos convênios mostra-se a relativa tranqüilidade com que eles são realizados, sem haver objeções por parte dos produtores não-integrados e das empresas não-conveniadas. Essa ausência de objeções ao instrumentos está relacionada, em parte, à abundância de recursos subsidiados para o crédito rural, pela existência da conta-movimento. De outro lado, o acesso fácil ao crédito termina beneficiando as indústrias que atuam à montante e à jusante da produção agropecuária. Com isso, é possível existir convênios que se resumissem em mecanismos de redução da pressão sobre a rede bancária e contribuíssem para evitar atropelos nas datas de concentração da contratação dos empréstimos.

Um dos desvios apontados na execução da política de crédito subsidiado nota-se na concentração dos recursos nos grandes produtores. Hoje, a gestão do crédito rural sinaliza para a concentração do crédito por agroindústria, segmento e região. Como a tendência é a concentração nas grandes empresas, o Governo deverá perder autonomia na gestão dos recursos.

#### **4.2. Sobre a Gestão das linhas lastreadas nos recursos dos Fundos Constitucionais**

Esta seção busca exemplificar a gestão e análise do crédito rural a partir dos modelos apresentados no capítulo anterior. Conforme já mencionado, é muito extensa a lista de linhas de financiamento que podem ser incluídas no *portfólio* do crédito rural. As linhas de crédito refletem um processo de relações político-econômico-institucionais específico. Cada uma delas tem uma evolução histórica, com seus objetivos e parâmetros que podem variar a cada ano-safra, o que exige pontuar esta análise num deles, o ano-safra 2000/2001. Isso porque as linhas do crédito rural não são estáticas e mudam com o jogo de poder entre os agentes econômicos que interagem

no macroambiente da produção agropecuária e com as políticas macroeconômica e setorial. As disponibilidades orçamentárias e as condições impostas pela política monetária, por exemplo, podem torná-las mais, ou menos, abrangentes.

Apesar da riqueza dos detalhes que envolvem a criação e a gestão de cada linha de crédito rural, este espaço é muito limitado para que se trate cada uma delas. Diante disso, opta-se por alguns aspectos das linhas ligadas aos Fundos Constitucionais. Reitere-se que cada um desses fundos dão origem a modalidades diferentes de financiamento agropecuário, com abrangência diversificada, inclusive no que diz respeito às macrorregiões abrangidas, o que implica limitar a análise a uma delas, neste caso, a Região Centro-Oeste.

Os Fundos Constitucionais do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) são criados pela Constituição Federal de 1988<sup>68</sup> e, em 1989, regulamentados para contribuir com o desenvolvimento econômico e social dessas respectivas regiões. À época, ficou determinado que o Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento, as instituições financeiras federais de caráter regional e o Banco do Brasil ficariam responsáveis pela administração dos fundos criados<sup>69</sup>. A lei prevê também a criação do Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, ao qual o Banco do Brasil deverá transferir a administração do FCO.<sup>70</sup>

O Conselho Deliberativo da Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (CONDEL)<sup>71</sup> desde então vem sendo o órgão responsável pela aprovação e execução dos programas de desenvolvimento, que devem estar de acordo com o Plano Regional de Desenvolvimento. Também cabe ao Conselho avaliar os resultados socioeconômicos dos programas, dentre outras atribuições. Já o Banco do Brasil, dividindo a função de administrador e agente financeiro, aplica os recursos do Fundo, emite os relatórios sobre a execução orçamentária e resultados alcançados, define normas e procedimentos, formaliza e gerencia os empréstimos.

---

<sup>68</sup> Art. 159-I-c, regulamentado pela Lei nº 7.827, de 27/9/1989 e alterada pela Lei nº 9.126, de 10/11/95.

<sup>69</sup> Lei nº 7.827, de 27/8/89, art. 13. O Banco do Brasil participa da administração do FCO; o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), do FNE e o Banco da Amazônia, do FNO.

<sup>70</sup> Lei nº 7.827, de 27/9/89, item I, artigos 13 e 16.

<sup>71</sup> Compõem o CONDEL: o Ministro de Estado da Integração Nacional, representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Agricultura e do Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Meio-Ambiente; do Esporte e Turismo; do Governo das Unidades Federativas do Centro-Oeste; do Banco do Brasil; das Federações da Indústria ou da Agricultura e de Trabalhadores (Regulamento Interno do CONDEL/FCO).

De 1989 até julho de 2001, como remuneração por esses serviços, o Banco do Brasil vem recebendo uma taxa de administração sobre o Patrimônio Líquido do Fundo e uma taxa de *del credere*, variável conforme o risco assumido pelo banco nas operações contratadas<sup>72</sup>. Deve-se ter claro que tratam-se de dois tipos de receita: uma que o Banco recebe como administrador do Fundo e outra como agente financeiro, na realização dos empréstimos.

Os instrumentos de análise do FCO estão exemplificados à frente. Por ora, cabem os comentários sobre os normativos operacionais do FCO como um todo, para a identificação das suas particularidades, as quais o diferenciam das demais linhas de crédito disponíveis nos bancos<sup>73</sup>.

O FCO visa apoiar investimentos nos segmentos agropecuário, agroindustrial, industrial, comercial e de serviços. Diferentemente das linhas de crédito tradicionais, esse apoio vincula-se a um dos programas de desenvolvimento seguintes: Programa de Desenvolvimento Industrial; Programa de Infra-Estrutura Econômica; Programa de Desenvolvimento do Turismo Regional; Programa de Incentivo às Exportações; Programa de Desenvolvimento Rural; Programa de Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural; Programa de Preservação da Natureza – PRONATUREZA; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Reforma Agrária – PRONAF-RA (Grupo "A").

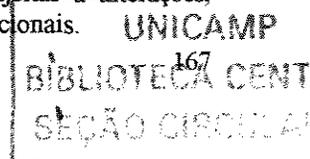
Além dos recursos para investimento, o Fundo tem linhas de crédito de capital de giro e custeio, vinculados aos empreendimentos financiados. Pode pleitear os recursos do FCO qualquer pessoa física que se dedique à atividade agropecuária, bem como pessoas jurídicas e firmas individuais ligadas à atividade produtiva, na indústria, na agricultura, na agroindústria, na mineração, no comércio, no turismo e em outros ramos de serviços.

A Lei nº 10.177/01, de 12/1/01, estabelece parâmetros para a classificação dos beneficiários do FCO. Conforme a renda bruta anual, os produtores rurais podem ser

---

<sup>72</sup> Em 1989, a taxa de administração era de 2% ao ano e os encargos financeiros, à taxa de juros de 8% ao ano mais atualização monetária. Em 2001, por força da MP nº 2.196, de 28/06/01, a taxa de administração e do *del credere* das operações contratadas pelo Banco do Brasil até 30/11/98 foram reduzidas a 0 (zero); nas contratadas de 1º/12/98 a 30/6/01, o risco foi compartilhado e a taxa *del credere* reduzida para 3% ao ano; nas contratadas a partir de 1º/7/01, o risco passou a ser 100% do Banco do Brasil, o *del credere* elevou-se a 6% ao ano e a taxa de administração acabou.

<sup>73</sup> Considerando-se que as condições das linhas gerais de financiamento do FCO estão sujeitas a alterações, recomenda-se consultar a *homepage* do Banco do Brasil ([www.bb.com.br](http://www.bb.com.br)) sobre detalhes operacionais.



classificados como: mini, quando auferem renda de até R\$ 40 mil; pequenos, de R\$ 40 mil a R\$ 80 mil; médios, entre R\$ 80 mil e R\$ 500 mil; e grandes produtores, quando a renda anual supera R\$ 500 mil. As empresas, classificadas segundo o faturamento bruto anual, podem ser enquadradas como: micro, no caso de faturamento até R\$ 244 mil; pequena, se entre R\$ 244 mil e R\$ 1.200 mil; média, entre R\$ 1.200 mil e R\$ 20 milhões; e grandes, quando faturam acima de R\$ 20 milhões.

A classificação do porte dos beneficiários é importante porque define a taxa de juros dos financiamentos. Na maioria dos programas (a exceção é o de “Incentivo às Exportações”, sujeito à variação cambial), as microempresas pagam juros de 8,75% a.a.; as pequenas, 10% a.a.; as médias, 12% a.a.; e as grandes empresas, 14% a.a. Os juros são prefixados, mas podem ser revistos caso a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) apresente variação acumulada, para mais ou para menos, superior a 30%.

Como forma de estimular a adimplência e reduzir o custo dos empréstimos, o FCO prevê, por ocasião do pagamento de parcela ou de liquidação da dívida um desconto de 15% sobre os encargos financeiros. Além dos juros prefixados e dos rebates previstos, outra vantagem das linhas do FCO é o prazo. Em tempos de escassez de linhas de longo prazo, o Fundo oferece financiamentos com até 12 anos para liquidação, incluída a carência de até 3 anos. Já os créditos de capital de giro podem ter 3 anos de prazo, com 1 de carência.

Adicione-se a essas características o limite financiável e o teto dos empréstimos. Dos projetos apresentados pelas micro e pequenas empresas até 90% pode ser financiado. As empresas de médio porte podem ser creditadas por até 80% do valor do empreendimento e as de grande porte ou grupos econômicos podem financiar até 60%. Para capital de giro, os beneficiários podem solicitar até 30% do valor financiado para investimento.

Os tetos dos financiamentos amparados pelo FCO também são bem maiores do que os das demais linhas de crédito rural. Cada empresa pode tomar até R\$ 6.400 mil. Em se tratando de grupo econômico, o teto aumenta para R\$ 9.600 mil.

As regras para participar do Programa de Desenvolvimento Rural não se diferenciam muito do que já foi dito até aqui. Podem ser solicitados recursos para investimento agropecuário e custeio associado ao empreendimento. Os juros dos financiamentos agropecuários também são

fixados conforme o porte do produtor. Os miniprodutores pagam taxas de 6% ao ano; os pequenos e médios, 8,75%; e os grandes produtores, 10,75% a.a. A revisão dos encargos quando a TJLP variar acima de 30% também se aplica a esses grupos que também recebem bônus de 15% para pagamento em dia.

As demais condições gerais dos empréstimos para o setor rural não apresentam grande diferença em relação aos créditos às empresas quanto ao prazo. Já o limite financiável pode atingir até 100% nos projetos dos mini e pequenos produtores e até 10% do valor do investimento, no custeio associado. Cada produtor pode retirar até R\$ 2.880 mil, e cada grupo econômico ou cooperativa de produção até R\$ 5.760 mil.

O FCO também destina recursos para investimentos dos Grupos “C” e “D” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Nesse caso, o Fundo respeita as regras fixadas para o Programa, como o prazo de até 8 (oito) anos, com até 3 (três) de carência e limite financiável de até 100% do valor do orçamento. Os tetos dos financiamentos são menores. O Grupo “C” pode retirar de R\$ 1.500,00 a R\$ 4.000,00 por operação ou, se coletivo ou grupal, até R\$ 40.000,00. Se investimento integrado coletivo, o teto atinge R\$ 200.000,00, respeitado o limite individual por beneficiário de R\$ 5.000,00.

O Grupo “D” pode pleitear, para investimento, R\$ 15.000,00 por beneficiário. Caso o financiamento seja coletivo ou grupal o teto passa a R\$ 75.000,00, observado o limite individual. A linha de crédito do PRONAF-AGREGAR admite financiamento individual de R\$ 15.000,00 e coletivo ou grupal de R\$ 600.000,00, observado o limite individual.

Os juros das linhas do PRONAF, com recursos do FCO, são de 4 % ao ano, com direito ao bônus adimplência de 25%. Além desse benefício, os beneficiários enquadrados no Grupo “C”, têm um rebate de R\$ 700,00, exceto no PRONAF-AGREGAR.

Por fim, há os recursos do FCO que são direcionados para o público do Grupo “A”. Tratam-se de “agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária ou beneficiados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra”. O objetivo é apoiar “financiamentos de investimentos destinados à implantação, ampliação e modernização de infraestrutura de produção e serviços agropecuários e não-agropecuários no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas”. Nesses casos, os encargos financeiros são de 1,15 % a.a.

mais um rebate de 40 % sobre o principal. O prazo pode chegar a 10 anos, com até 3 de carência, pode ser financiado 100% do orçamento e cada produtor pode retirar até R\$ 9.500,00.

A Lei nº 7.827 determina que:

na aplicação de seus recursos, os Fundos Constitucionais (...) ficarão a salvo das restrições de controle monetário da natureza conjuntural e deverão destinar crédito diferenciado dos usualmente adotados pelas instituições financeiras, em função das reais necessidades das regiões beneficiárias (art. 2º, § 1º).

Considerando a instabilidade que caracteriza as políticas públicas no Brasil – em face da visão de que é imprescindível gerar superávits primários constantes e crescentes para manter a estabilidade econômica – e, por outro lado, a padronização bancária na alocação de crédito ao setor produtivo, a tentativa de preservação do fluxo de recursos para os programas abrangidos pelo FCO merece ressalva.

Entretanto, apesar de constar em lei tal garantia, a alocação dos recursos do FCO enfrenta restrições de outras naturezas. Por exemplo, nem sempre os gastos de iniciativa do Poder Executivo, aprovados pelo Congresso Nacional no trâmite da Lei Orçamentária, são realizados. Quando isso ocorre, o Orçamento da União torna-se mera peça autorizativa e não obriga o Executivo a implementar programas de desenvolvimento regional e outros, complementares aos apoiados pelo FCO<sup>74</sup>.

Além disso, apesar das transferências estarem garantidas pela Constituição, elas têm como base de cálculo a arrecadação tributária da União e podem sofrer variações conjunturais. Destaque-se que elas são a principal fonte de recursos dos fundos constitucionais e, em épocas de recessão, tendem a cair, impactando o patrimônio dos fundos<sup>75</sup>.

O risco existe, embora não se tenha registro de suspensão de liberações contratadas por falta de recursos, antes, o que se tem observado é a ociosidade do patrimônio do FCO, a qual tem sido objeto de crítica e apontada como um dos problemas que o Fundo enfrenta.

---

<sup>74</sup> Não se questiona os avanços ocorridos no processo orçamentário, relativamente ao período pré-Constituição de 88, quando a participação do Legislativo na matéria praticamente inexistia, bem como a transparência que passou a vigorar nas decisões de gasto do Governo.

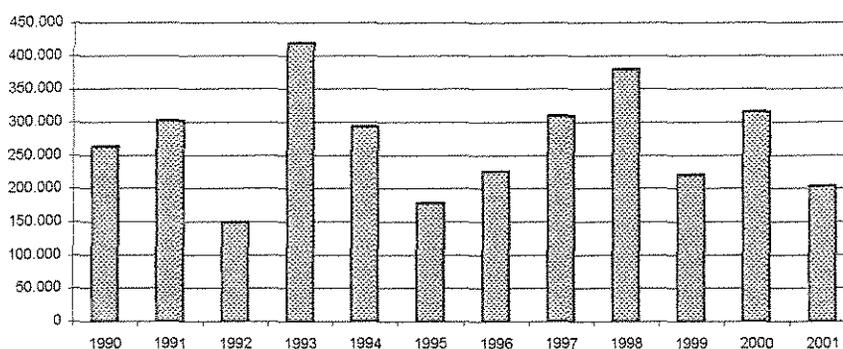
<sup>75</sup> Em 31/5/01, dos R\$ 8,5 bilhões relativos ao Patrimônio Líquido do FNE, R\$ 6,2 bilhões estavam classificados como transferências da União. Diário Oficial. República Federativa do Brasil – Imprensa Nacional. Ano CXXXVII, nº 152-E, Seção 1, p. 217 – Brasília, DF: 9/8/01.

Isso indica que, se, por um lado, a legislação tenta preservar a oferta de recursos, por outro, podem ocorrer restrições que inibam a procura de financiamentos para projetos de investimento.

Observando-se os gráficos 4-1 e 4-2, nota-se que há variações expressivas na aplicação anual dos recursos do FCO. O gráfico 4-1 mostra a instabilidade que caracteriza as aplicações e a ausência de uma trajetória firme e crescente de uso dos recursos.

Percebe-se uma seqüência expansionista do montante contratado entre 1995 e 1998, que não se mantém. Em 1999, as aplicações caíram à metade do ano anterior, ficando em pouco mais de R\$ 200 milhões. Em 2000, há nova retomada dos empréstimos, mas em 2001, há a desaceleração da economia brasileira em face da crise Argentina, a crise energética nacional e as altas dos juros desestimulando os financiamentos.

Gráfico 4 - 1 - FCO - Montante das contratações anuais (R\$ mil) - 1990 a junho de 2001



Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

Procurando identificar as causas da ociosidade dos recursos e outros problemas enfrentados no uso do FCO como instrumento de promoção do desenvolvimento regional, Oliveira (2000)<sup>76</sup> entrevista os atores envolvidos na administração e implementação do Fundo. Para o autor, as causas da falta de dinamismo do FCO reúnem-se sob 3 grandes grupos, conforme a natureza: (a) estruturais; (b) gerenciais e (c) específicas.

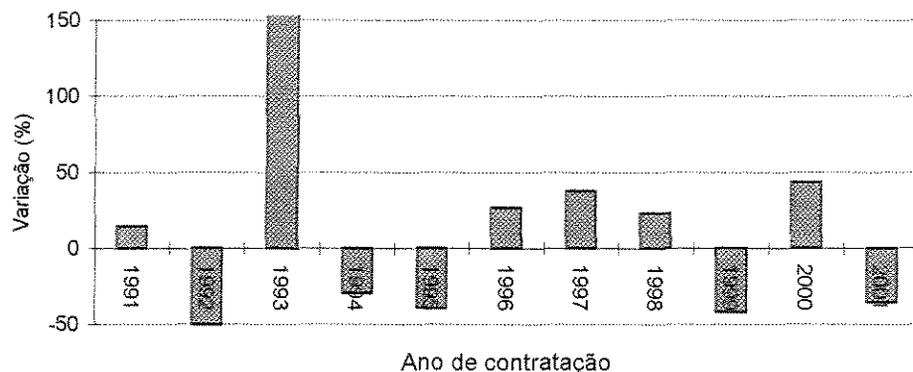
<sup>76</sup> OLIVEIRA, F. Augusto. Conclusões sobre tópicos relevantes do FCO para a reunião dos três fundos constitucionais de financiamento. *Projeto IICA/386/00 – Avaliação preliminar do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste, no período 1990-2000*. Mimeo, Brasília, DF, 2000.

A dificuldade do Fundo em aplicar suas disponibilidades teria causas distribuídas em todos os grupos citados. Elas podem ser encontradas, por exemplo, no primeiro grupo, que o autor subdivide em problemas de (a) "arranjo institucional inadequado" e (b) "instabilidade das regras". Podem estar ainda no grupo que concentra os entraves decorrentes da atuação do agente financeiro ou ainda num terceiro: o limite de crédito, que o autor considera baixo.

Por força da "instabilidade das regras" tanto o interesse do agente financeiro em emprestar os recursos, quanto o do público-alvo em demandá-los, levariam à ociosidade do Fundo. Isso também explicaria as variações observadas no gráfico 4-2. Nas palavras de Oliveira (2000):

(...) decisões de investimentos de longo prazo, para serem bem sucedidas, pressupõem um cenário de estabilidade, a existência de regras claras e estáveis na contratação de financiamentos e um ambiente macroeconômico que não deve desviar significativamente dos cálculos empresariais. Alterações imprevistas nessas condições tendem a colocar em risco o sucesso do empreendimento e, dependendo de seus efeitos, a decretar sua inviabilidade. (p. 28)

Gráfico 4 - 2 - FCO - Variação Recursos Contratados - 1990-06/2001



Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

Retornando às especificidades que fazem do FCO um instrumento de apoio ao desenvolvimento regional, caberia lembrar sua vinculação ao Programa Desenvolvimento da Região Centro-Oeste que hoje está subordinado ao Plano Plurianual do Governo Federal (Avança Brasil)<sup>77</sup>. Sabe-se da importância do planejamento para a criação de oportunidades e a redução das desigualdades regionais. Daí, as ações do FCO estarem orientadas por um programa maior

<sup>77</sup> Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.

que tem como objetivo implementar “uma estratégia de desenvolvimento sustentável, que integre a produção familiar na economia regional, sempre com respeito ao meio ambiente”, sob a coordenação da Agência de Desenvolvimento regional<sup>78</sup>.

Seguindo esse encadeamento legal, a programação orçamentária<sup>79</sup>, realizada anualmente, deve estar orientada pelas diretrizes fixadas no artigo 3º da Lei nº 7.827 em que consta, dentre outras:

(...) III - tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e microempresas, às de uso intensivo de matéria-prima e mão-de-obra locais, às que produzem alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas e (...) IX – apoio à criação de novos centros, atividades, polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intra-regionais de renda.

Enfim, o arcabouço regulamentar procura dotar o FCO do perfil de um instrumento de política pública para apoiar desde as ações que busquem o “fortalecimento do associativismo” àquelas que visam a “... implantação, o desenvolvimento e a consolidação de *clusters*”<sup>80</sup>.

O desenho se completa com as condições gerais dos financiamentos lastreadas no Fundo – como taxas de juros, prazos e garantias. Ao longo de mais de uma década de existência do Fundo, constata-se rebates diferenciados sobre os encargos financeiros, teto fixado para as taxas de juros e renegociações sucessivas de dívidas autorizadas pelo CONDEL.

Oliveira (2000) considera “extremamente positivas” as influências dos fundos constitucionais nas suas áreas de atuação. Entretanto, o autor entende que as etapas de planejamento e a operacionalização desses instrumentos poderiam ser melhoradas.

Referindo-se aos encargos financeiros do FCO e ao tratamento dado ao estoque das dívidas, o autor manifesta apoio às medidas tomadas para dexindexar os contratos, reduzir e prefixar os juros, bem como, alongar as dívidas dos mutuários. A Medida Provisória nº 1.988/18, de 10/3/2000, que acaba com a correção pelo IGP/DI e adota o bônus de adimplência, representa

---

<sup>78</sup> Presidência da República Federativa do Brasil, 3/8/2001 ([www.planalto.gov.br/paginas\\_governo/2.htm](http://www.planalto.gov.br/paginas_governo/2.htm))

<sup>79</sup> Informações mais detalhadas e recentes sobre o FCO e os demais fundos estão disponíveis em: <http://www.integracao.gov.br>.

<sup>80</sup> Programação FCO 2001, Resolução nº 73, CONDEL-FCO, de 6/12/00.

ações que "foram extremamente importantes para recuperar a confiança dos produtores no FCO"<sup>81</sup>, conclui o autor.

Ainda com relação ao impacto da instabilidade das regras para a ociosidade do FCO, o autor argumenta que há espaço para a redução das incertezas que inibem a contratação dos recursos. Uma delas seria a revisão dos encargos financeiros, quando a variação da TJLP supera variação anual acima de 30%, não obstante a metodologia visar a preservação do Fundo. Oliveira (2000) sugere também que os encargos financeiros sejam reduzidos nos seguintes casos: com a reclassificação do porte das empresas; com a concessão de rebates sobre a renda bruta anual; para as atividades do setor rural e por meio da implementação de faixas de taxas de juros, conforme o estágio do empreendimento.

Dentre algumas medidas de ajuste sugeridas à época, algumas avançam nos últimos dois anos, como a estruturação da Agência de Desenvolvimento do Centro-Oeste. As taxas de juros também são reduzidas e, recentemente, é alterada a remuneração do Banco do Brasil. É possível que a criação da Agência de Desenvolvimento e o fortalecimento dos órgãos regionais resultem em ações articuladas para o aproveitamento das oportunidades em novas atividades.

Não se pode afirmar que o Fundo esteja descompromissado com a geração de emprego, isso é o que se deduz das suas diretrizes legais, que buscam priorizar as atividades dos miniprodutores e das microempresas, as de uso intensivo de mão-de-obra e matéria-prima locais, de irrigação e produção de alimentos. Entretanto, as ações nesse sentido poderiam ser melhoradas. Veja-se a distribuição dos recursos por programa e por porte de beneficiário.

#### **4.2.1 A distribuição dos recursos, por grupo de atividades**

Partindo de uma visão geral, o primeiro enfoque é sobre os programas de desenvolvimento que mais têm concentrado os recursos do FCO e beneficiários, segundo o porte.

Conforme mostram as tabelas 4-1 (% do número de contratos) e 4-2 (% dos valores aplicados) e o gráfico 4-3 (% dos valores), o FCO tem priorizado os empreendimentos de iniciativa dos produtores rurais e suas cooperativas e associações<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Oliveira (2000) p. 32.

<sup>82</sup> A programação orçamentária de 2001 adota os grupos: FCO-EMPRESARIAL e FCO-RURAL. Essa divisão identifica projetos de iniciativa das empresas do setor industrial, do comércio e de serviços em contraposição aos produtores rurais.

**Tabela 4.1: BRASIL – FCO – contratos, por grupo de atividade, por ano, em % (1990-06/2001)**

Atividades	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INDL/Empresas	88,46	11,16	2,16	1,38	0,85	1,70	0,55	0,30	0,26	0,32	0,87	2,14
RURAL	11,54	88,84	97,80	98,61	99,15	98,30	99,45	99,69	99,75	99,68	99,14	97,43
COM. E SERV.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,43

Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração: própria.

Durante toda a década passada, 1990 é o único ano em que o número dos contratos assinados para o desenvolvimento da indústria superou o daqueles para o desenvolvimento rural.

Naquele ano, dos 2.240 contratos firmados, 88% são enquadrados sob o programa de desenvolvimento industrial, dos quais 1.062 (47%) do Mato Grosso do Sul e 1.018 (45%), do Mato Grosso. Cabe destacar que aí podem estar incluídos investimentos de empresas nos subprogramas de: insumos básicos; agroindústria; bens de consumo; bens de capital e tecnologia de ponta<sup>83</sup>.

Apesar de, no ano de 1990, a atividade industrial ter concentrado os contratos, a maior parte dos recursos do FCO fica com a área rural (tabela 4-2). Aliás, ao longo da história do FCO, os recursos têm sido alocados para os programas de desenvolvimento rural. Entre 1996 e 1998, eles recebem quase a totalidade dos recursos.

A partir de 1999, há uma retomada da participação das empresas no montante dos recursos contratados sob o FCO. No início dos anos 90, eles representam 31%, caem para apenas 4% em 1998 e em 2000 atingem 24% dos recursos contratados.

**Tabela 4.2: BRASIL – FCO – recursos do FCO, por Setor, por ano, em % (1990-06/2001)**

Setor	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
INDL/Empresas	31,44	50,10	29,67	16,62	24,87	23,02	9,50	4,91	3,81	15,62	24,47	17,80
RURAL	68,56	49,91	70,33	83,26	75,12	76,98	90,50	95,09	96,18	84,38	75,55	81,81
COM. E SERV.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,38

Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração: própria.

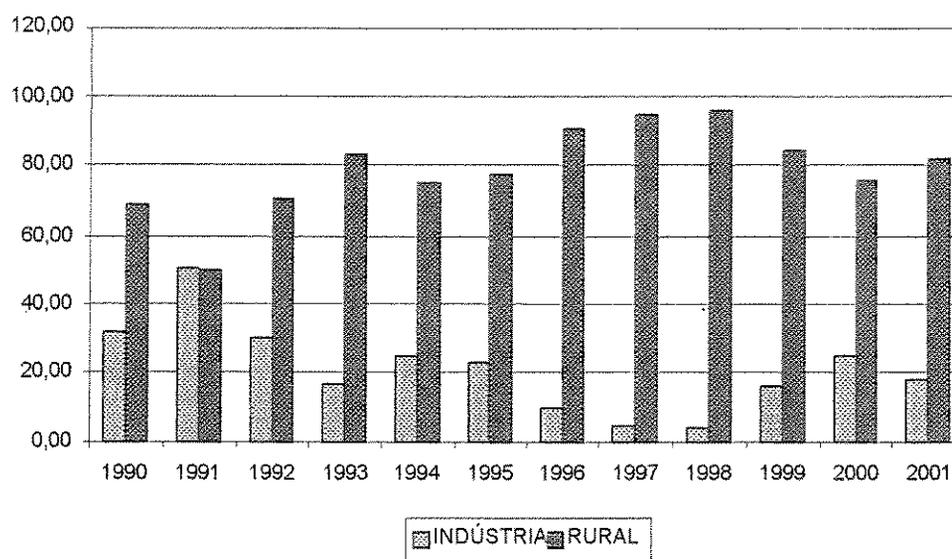
É importante assinalar que programas e subprogramas vão sendo implementados ao amparo do FCO ao longo da sua existência. Isso indica que tem havido disponibilidade de recursos para financiar investimentos no Centro-Oeste.

<sup>83</sup> Banco do Brasil (1996). Relatório FCO-1996.

Entretanto, segundo Oliveira (2000), os recursos estariam sendo utilizados com pouca eficácia. A inclusão de programas e a alteração das condições dos financiamentos decorrem mais das demandas dos Conselhos de Desenvolvimento do que de “reflexões mais profundas sobre as necessidades/carências/potencialidades da realidade” do Centro-Oeste, conclui o autor<sup>84</sup>.

A participação de novos setores entre os beneficiários do Fundo é restrita. No início dos anos 90, os recursos do FCO lastream apenas os programas de desenvolvimento industrial e rural. Mas, considerando-se que  $\frac{3}{4}$  dos recursos são canalizados para a agropecuária, pode-se dizer que o FCO é um fundo para o desenvolvimento rural.

Gráfico 4 - 3 - FCO - Distribuição de Recursos, por setor - ( % )



Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

A concentração dos recursos já é considerada um indicador de insucesso do FCO. Segundo Oliveira (2000), apesar da importância da agropecuária para a Região Centro-Oeste, os recursos poderiam ser distribuídos com base na equidade (buscando corrigir as disparidades intra-regionais) e na eficiência (avaliar os projetos com base em indicadores econômicos e sociais).

O autor defende que a fração de recursos destinada aos projetos de infra-estrutura, industriais, de fortalecimento das cadeias produtivas, de desenvolvimento dos serviços e do comércio e às micro e pequenas empresas poderia ser maior.

<sup>84</sup> Oliveira (*op.cit.*) p.24.

Conforme se observa na tabela 4-3, as medidas adotadas pelo CONDEL vêm caminhando no atendimento das propostas apresentadas para incrementar e diversificar as aplicações dos recursos do Fundo.

Os projetos de investimento ligados ao comércio e aos serviços passam a ser financiados a partir de 2001 e deverão disputar recursos com a agricultura e a pecuária. Como os recursos são limitados, há o risco de a concentração dos recursos mudar de mãos, passando dos pecuaristas e agricultores aos empresários dos ramos do comércio, da indústria e dos serviços. Entretanto, nada garante que haverá geração de mais emprego e renda com essa reconversão, ou mesmo que as disparidades regionais serão reduzidas.

Tabela 4.3: BRASIL – FCO – valores contratados, em % (1990-2001\*)

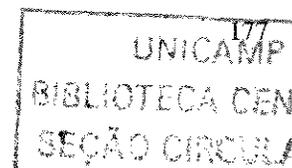
Programas/Anos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Desenvolvimento Industrial	23,6	35,0	28,4	16,4	23,2	21,5	8,1	3,6	2,7	14,6	23,6	16,1
Desenvolvimento Rural	68,6	49,9	64,1	77,8	62,9	62,5	77,5	56,3	73,8	46,2	57,7	76,2
Infra-estrutura econômica	7,8	14,7	0,4	0,2	0,9	0,4	-	0,5	0,0	0,1	0,4	0,2
Desenvolv. do Turismo	-	0,5	1,0	0,0	0,8	1,2	1,4	0,8	1,1	1,0	0,5	1,6
PAPRA	-	-	6,3	5,6	12,2	14,5	11,0	13,3	12,0	18,3	0,1	-
PRONAF	-	-	-	-	-	-	2,1	25,5	10,4	2,5	2,7	2,4
Desenvolv./ Rural – GD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,1	0,5	0,7
PRONAF-RA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16,3	14,6	2,5
PRONATUREZA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,1	-
Comércio e Serviços	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,4
<b>TOTAL</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria. \* até 30/6. Percentuais com base em valores atualizados para jun/01.

Entretanto, parecem tratar-se de ações desconexas com a tendência observada na agricultura brasileira, como a perda da importância histórica da dicotomia rural-urbano, em que urbano é o *locus* das atividades não-agrícolas – indústria e serviços – e rural refere-se a atividades agrícolas<sup>85</sup>.

É possível que as oportunidades de geração de emprego e renda no meio rural e nas pequenas cidades não estejam sendo otimizadas. Essa sinergia poderia ser impulsionada com a articulação da estrutura de apoio ao desenvolvimento regional do Centro-Oeste, corrigindo falhas que resultam, conforme Oliveira (2000) em:

<sup>85</sup> Campanhola, Clayton & Silva, José Graziano (2000). Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro: incorporando a noção de desenvolvimento local. In Campanhola, Clayton & Silva, José Graziano (2000). O novo rural brasileiro – políticas públicas. EMBRAPA Meio ambiente, Jaguariúna, SP, 2000.



uma inequívoca redução dos impactos que poderiam ser gerados pelos projetos aprovados – e financiados – para atender as necessidades e carências regionais – em termos da criação de empregos, aumento do valor adicionado, absorção da matéria-prima regional, etc. (...); pouca atenção dada às especificidades e necessidades dos estados que integram a região, com adoção de estratégias globais e padronizadas para realidades marcadas por grande diversidade (...); tratamento igual para atividades/setores que, por apresentarem diferentes prazos de maturação dos investimentos e necessidades também diferenciadas de capital, deveriam contar com condições que contemplassem suas especificidades (...); perda de oportunidades de investimentos em empreendimentos que têm ganhado espaço crescente no mundo econômico contemporâneo, como o de serviços (...); (...) inexistência de políticas especificamente voltadas para as pequenas e médias empresas (...); pouca ênfase atribuída aos investimentos em infra-estrutura econômica (...); carência, enfim, de políticas integradas para o setor produtivo – fortalecimento das cadeias produtivas de cada unidade federativa – e para a exploração das potencialidades regionais, através de ações que incentivem/articulem suas complementariedades econômicas.

Essas distorções são, em grande parte, decorrentes também das políticas públicas adotadas “de cima para baixo”. Campanhola & Silva (2000) criticam essas políticas que se preocupam mais com os resultados macroeconômicos do que com as particularidades entre locais e regiões e a redução das desigualdades socioeconômicas tanto intra como inter-regionais. Como esses são os principais objetivos do FCO, o CONDEL precisa estruturar-se e rever continuamente suas políticas que estabelecem prioridades no financiamento dos investimentos regionais. Pode não fazer mais sentido a segmentação dos beneficiários entre apenas dois grandes grupos: o EMPRESARIAL e o RURAL.

Essa classificação induz a uma separação que pode levar à recusa de projetos de investimento que não se enquadram numa ou noutra linha de crédito. Há projetos que envolvem vários setores da economia (agricultura, indústria e serviços). Algumas empresas têm sede nos grandes centros urbanos e também exploram a atividade agropecuária. Por outro lado, há muitos produtores rurais sendo ocupados com atividades não-agrícolas. Em 1990, segundo SILVA (1997), 38% da PEA rural do Centro-Oeste estão ocupando atividades não-agrícolas, 10,8% no ramo de serviços pessoais. O autor conclui ainda que as taxas de crescimento das ocupações em atividades não-agrícolas são bem maiores do que as observadas nas agrícolas. Os dados para a Região Centro-Oeste mostram que, entre 1981 e 1990, as ocupações agrícolas da PEA rural registram crescimento de 2,2%, enquanto nas atividades não-agrícolas, ligadas ao ramo do comércio, cresce 14%.

Parece que essas transformações recentes na agricultura brasileira não estão sendo ponderadas no planejamento da distribuição dos recursos do FCO, bem como a dinâmica conjunta *indústria para a agricultura-agricultura-agroindústria*, em que a agricultura está ligada e dependente da estratégia da indústria processadora<sup>86</sup>. Além disso, tem-se tornado difícil separar os recursos entre “EMPRESARIAL” e “RURAL”. Por exemplo, no grupo FCO-Empresarial, o CONDEL enquadra o “financiamento de investimento (...) para a implantação, modernização ou realocação de empreendimentos industriais ou agroindustriais” e, ainda, “empreendimentos não governamentais nos setores de energia, transporte, armazenagem e comunicação”. Esses investimentos empresariais podem estar beneficiando o espaço rural, logo, poderiam ser enquadrados também como FCO-RURAL. De outro lado, sob o FCO-RURAL também são financiáveis “implantação, ampliação e modernização de agroindústria” de produtores rurais e suas cooperativas e associações.

Logo, a diferenciação pela finalidade do crédito torna-se mais complexa do que parece. “Empresarial” ou “Rural” passa a referir-se ao tipo do beneficiário do crédito. No primeiro grupo, ficariam as empresas do setor industrial, agroindustrial e mineral. Já o FCO-RURAL reúne os produtores e suas cooperativas, ainda que participem do capital de empresas que atuam em outros setores.

Analisando-se as Programações Orçamentárias, identifica-se que o FCO – EMPRESARIAL inclui os programas de: Desenvolvimento Industrial, Infra-Estrutura Econômica, Desenvolvimento do Turismo Regional e de Incentivo às Exportações. Seriam beneficiárias desse grupo apenas as empresas. Entretanto, nada impede que um produtor rural (ou sua cooperativa) demande recursos para projetos que se enquadrem como Desenvolvimento Industrial.

Já o grupo FCO-Rural abarca os programas de: Desenvolvimento Rural, de Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural (FCO-CONVIR), Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), de Reforma Agrária (PRONAF- Reforma Agrária-Planta Brasil) e de Preservação da Natureza (PRONATUREZA). Aqui, predominam os contratos dos produtores rurais e suas cooperativas. Da mesma forma, uma empresa poderia realizar investimentos na preservação do meioambiente e ser beneficiária de recursos do Fundo.

---

<sup>86</sup> Vide SILVA, José G. (1996).

Diante disso, não se pode concluir que os produtores rurais e suas cooperativas estejam concentrando a quase totalidade dos recursos do FCO, mas, em relação aos programas de desenvolvimento rural, a afirmativa está correta. Isso leva a questionamentos sobre a forma como os recursos estão sendo aplicados, ou seja, sobre a eficácia dos projetos financiados na geração de emprego e renda regionais, por exemplo.

A “concessão de financiamentos exclusivamente aos setores produtivos” e o “tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e miniprodutores rurais e pequenas microempresas”<sup>87</sup> podem estar levando os administradores do Fundo a priorizarem a agricultura. Entretanto, sob o enfoque da criação de emprego e da redução das disparidades de renda intra-regionais, a eficiência dessa orientação pode estar deixando a desejar.

#### **4.2.2 A distribuição dos recursos, por porte do beneficiário**

Tendo em vista a evolução das taxas de juros reais dos programas de desenvolvimento lastreados nos recursos do FCO, analisar-se-á agora quem vem sendo beneficiado pelos “descontos” incidentes sobre os encargos financeiros. Isso significa identificar a quem está sendo transferida a parte “extra” dos recursos do Fundo, ou seja, quem, além dos créditos tradicionais está recebendo um abono sobre os encargos financeiros.

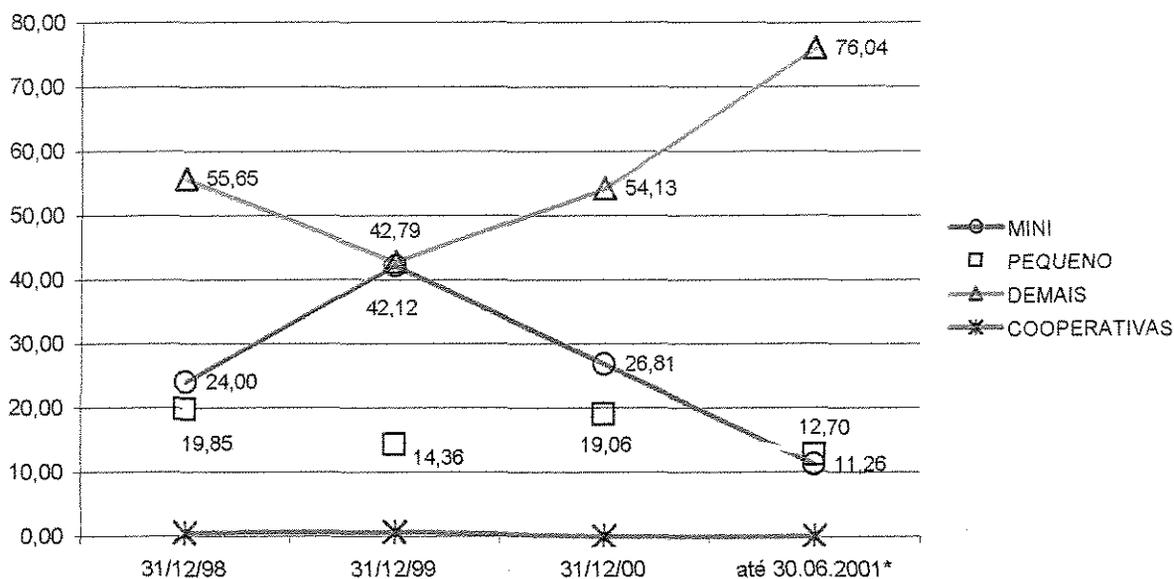
Obviamente, estão fora todos aqueles que não têm acesso ao crédito por qualquer um dos motivos identificados por Oliveira (2000), ao tratar dos “problemas de ordem gerencial”, como o desconhecimento da linha de crédito, a insuficiência de garantias, dentre outros. Além disso, como a disponibilidade dos recursos é limitada, há outros que, embora preencham os pré-requisitos exigidos não recebem nem o crédito e, conseqüentemente, nem os “subsídios”. Há uma distorção. Já que a liquidez do Fundo é garantida pela arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a princípio, todo cidadão deveria ter acesso aos juros abaixo do mercado e às bonificações por adimplência concedidas pelo FCO. Sabe-se, entretanto, que o Fundo visa ao desenvolvimento regional para a redução das desigualdades socioeconômicas e que, para tanto, prioriza o apoio a projetos que possam contribuir para esses objetivos. Esse não é o caso do financiamento de bens de consumo duráveis ou viagens ao exterior, por exemplo.

---

<sup>87</sup> Lei nº 7.827, de 27/9/89, artigo 3º, incisos I e III.

Portanto, identificar a distribuição dos recursos do Fundo é importante porque, conforme viu-se, quanto maior o crédito e maior a taxa de juros (ainda que bem abaixo do juro médio do mercado) maior o montante do rebate creditado a favor do beneficiário. Logo, o maior beneficiário é aquele que mais crédito recebe. A União está, portanto, transferindo recursos de uma parte da sociedade a outra que, em contrapartida, realizará investimentos que resultarão na criação de emprego e na melhoria da distribuição da renda.

**Gráfico 4 - 4 - FCO RURAL - Distribuição dos Recursos (%)**



Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

Conforme mostra o gráfico 4-4, os maiores beneficiários dos recursos do FCO são os grandes produtores. Atualmente, eles concentram cerca de 80% dos recursos distribuídos pelo Fundo. Supõe-se que esses grandes produtores também estejam contribuindo para reduzir as desigualdades de renda, gerando emprego no campo e nas cidades em que se encontram os empreendimentos financiados pelo Fundo.

Sabe-se, entretanto, que as pequenas e médias propriedades rurais, assim como as pequenas e médias empresas urbanas têm contribuição importante na geração de emprego e renda. Contudo, o gráfico 4-4 indica que a participação dos mini e pequenos produtores vem declinando nos últimos anos.

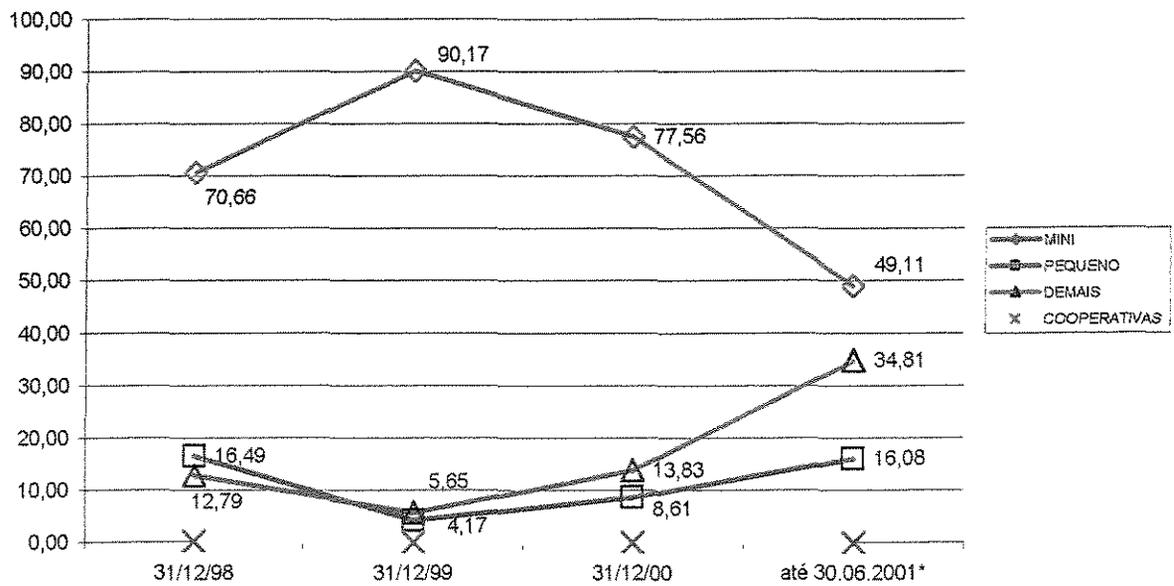
Em 1999, os miniprodutores dividem com os grandes a maior fatia dos recursos do Fundo. Hoje, os mini e pequenos produtores, de menor renda, recebem, juntos, menos de 1/4 dos recursos distribuídos. Já os recursos recebidos pelas cooperativas desses produtores é proporcionalmente tão insignificante que nem aparece no gráfico.

Note-se que a participação dos grandes produtores no "bolo" dos recursos cai de 55%, em 1998, para 42%, em 1999. Isso é facilmente entendido considerando-se que, de 1998 para 1999, as taxas de juros pagas pelos grandes produtores pulam de 9,62% ao ano para 15,19% ao ano, empurradas pelo aumento da TJLP e dos juros nominais e pela perda do direito ao rebate de 25%. Por outro lado, no mesmo período, os miniprodutores têm o rebate de 50% preservado, o que garante a queda dos juros dos seus contratos de 5,00% ao ano para 3,79% ao ano. Daí esse grupo ter dividido com aquele a maior parte dos recursos do FCO, em 1999.

A partir de 2000, quando as taxas de juros do FCO passam a prefixadas e o rebate é estendido a todos os beneficiários, tem início um claro movimento de concentração dos recursos do Fundo entre os grandes produtores, em detrimento daqueles de menor renda. Os fatores que levam a essa concentração não são diferentes daqueles, históricos, apontados por vários autores que se dedicam ao estudo do crédito rural no Brasil. Enquanto num segmento há falta de informação, garantia, capacidade de alavancagem, poder de consumo e de negociação, no outro, as oportunidades se concentram. É isso que determina a instalação e o avanço do "gap" da distribuição dos recursos. A disparidade agrava-se na medida em que o instrumento de apoio ao desenvolvimento vai se descolando dos objetivos que lhe deram origem para transformar-se em mais uma linha de crédito.

O gráfico 4-5 mostra como o número de contratos assinados pelos diferentes grupos de beneficiários movem-se entre 1998 e o primeiro semestre de 2001. Mais do que a queda da participação dos contratos de miniprodutores e o avanço do número de contratos assinados por grandes produtores e por pequenos, de forma mais suave, as curvas apontam para a concentração dos recursos.

**Gráfico 4- 5 - FCO - Distribuição % dos contratos**



Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

Isso leva a concluir que os recursos disponibilizados pelo FCO, para a agropecuária, estão sendo reduzidos. Entretanto, os encargos financeiros cobrados por esses recursos também vêm caindo desde a segunda metade da década passada. Hoje, esses recursos estão sendo oferecidos a juros menores do que os praticados nas demais linhas de crédito para investimento vigentes no mercado. Como esses recursos são limitados, a disputa por eles acirra-se. Nesse embate, está levando vantagem o grupo que oferece maior rentabilidade e menor risco, ou seja, os grandes produtores. O que os dados ainda não mostram, mas apontam, é que os recursos tendem a se concentrar cada vez mais, independentemente dos objetivos que levaram à criação do FCO.

O FCO para ser rentável também precisa resultar numa margem de ganho superior ao índice "K", coeficiente de Patrimônio Líquido definido pelo Acordo da Basiléia. Em 1988, o Acordo fixa em 8% a exigência de capital dos bancos em relação às suas operações ativas. O BACEN eleva, para o Sistema Financeiro Nacional, esse índice "K" a 11%.

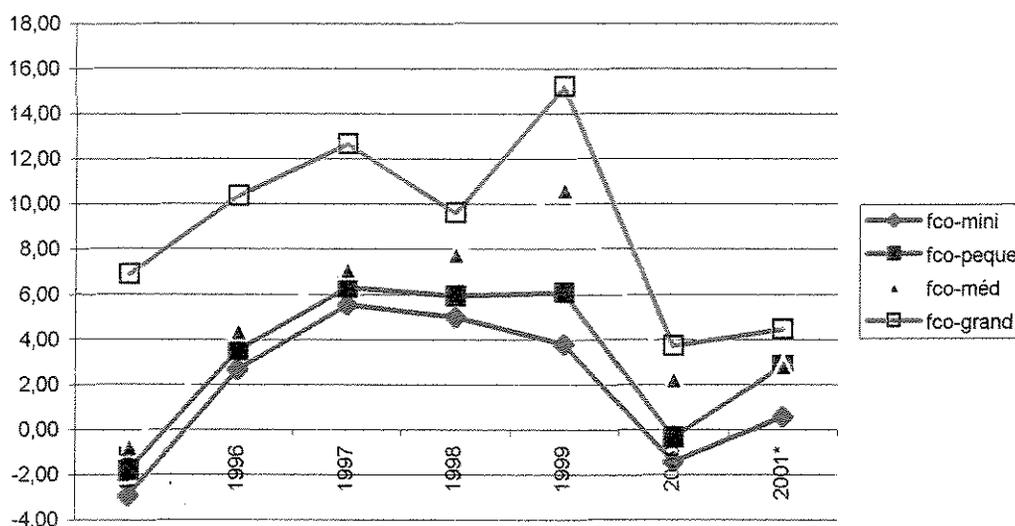
#### 4.2.3 Os encargos financeiros

Tratar dos juros do crédito rural é uma questão sempre complexa. As taxas existentes são infinitas. Além de variar ao longo do tempo, elas mudam conforme o porte do produtor, a cultura e a região abrangida. Também podem variar a partir de faixas de valores, do prazo do

financiamento e do risco operacional. Há taxas livremente pactuadas entre bancos e produtores, fixadas caso a caso. Os juros variam conforme a fonte provedora dos recursos. Considerando-se o agravamento da volatilidade das taxas de juros e de câmbio, o tema torna-se ainda mais complexo.

A seguir, far-se-á uma breve análise da evolução das taxas de juros do FCO a partir de 1995. Para tanto, estabelecer-se-á algumas premissas, dentre elas que: (a) o crédito é utilizado no mês de julho de um ano e reembolsado no mesmo mês do ano posterior, de uma só vez; (b) na estimativa da variação do indexador (TR, TJLP, IGP-DI), admite-se a taxa média; (c) os rebates sobre o principal não são considerados; e (d) no cálculo da taxa de juro real leva-se em conta a variação da inflação no período, medida pelo IPCA, divulgado pelo IBGE. A partir dessas premissas, chega-se às taxas de juros reais anuais, representadas na figura 4-6.

Gráfico 4 - 6 - FCO - Taxas de juros reais, % ao ano, (1995-2001)\*



Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

Um primeiro fator a destacar é a seqüência de alta das taxas de juros dos contratos com recursos do FCO que mantêm-se indexados à TJLP. Essa seqüência pode ser explicada pelas elevadas taxas nos primeiros anos do Plano Real, apesar da queda da inflação. Para Tavares

(1997)<sup>88</sup>, há "ao longo dos três anos de vigência do Real, um crescimento acumulativo dos juros reais da ordem de 96%".

Ressalte-se ainda que as taxas de juros não caem na mesma velocidade em que são elevadas e que elas são aumentadas na crise mexicana e na crise asiática. Pode-se acrescentar ainda o fato de as linhas de crédito do FCO serem de médio e longo prazo, o que implica riscos e incertezas maiores do que nos financiamentos de custeio rural, por exemplo, de prazo mais curto.

O importante é que, diferentemente do que indicam as taxas nominais, os juros não caem nos dois primeiros anos do Plano Real. As taxas aumentam para todas as categorias de beneficiários do FCO<sup>89</sup>.

Os grandes produtores, por exemplo, pagam taxas reais de 6,88% ao ano em 1995, passam a pagar 10,37%, em 1996, e, em 1997, estão pagando uma taxa de 12,65% ao ano. Entretanto, se fossem comparadas as taxas nominais, no mesmo período, chegar-se-ia a uma "queda" de 36%. Isso porque a variação da TJLP (19,63% entre julho de 1995 e julho de 1996) mais os juros de 6,00% ao ano, representam cerca de 25,63% de juros no período. Comparados aos 16,36% do período 1997/98, conclui-se, equivocadamente, que os juros caem.

Há, realmente, uma queda nas taxas de juros pagas pelos grandes produtores entre 1997 e 1998, quando elas passam de 12,65% ao ano para 9,62% ao ano. Entretanto, no período seguinte a taxa volta a subir, atingindo 15,19% ao ano para esse grupo de beneficiários. Um fato que explica esse movimento de alta é o fim do rebate de até 25% sobre os encargos financeiros, concedidos aos grandes produtores em 1998 e eliminados em 1999.

Já as taxas pagas pelos médios produtores mantêm a escalada de alta das taxas de 1995 a 1999. Em 1995, as taxas reais nesse grupo são negativas (-1,83% ao ano) e passam a 10,63% ao ano, em 1999. Não resta dúvida que a redução do rebate, de 35% para 20%, sobre os encargos financeiros contribui para elevar os encargos financeiros.

---

<sup>88</sup> TAVARES, Maria da Conceição. A economia política do Real, in Mercadante, Aloizio (org). *O Brasil pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997.

<sup>89</sup> Classificação dos produtores conforme o porte: miniprodutor tem Renda Bruta Anual até R\$ 40 mil; pequeno, de R\$ 40 mil a R\$ 80 mil; médio, de R\$ 80 mil a R\$ 500 mil e grande produtor, acima de R\$ 500 mil (Lei nº 10.177, de 12/1/01).

Há, portanto, no período pós-Real, quatro anos de aumento das taxas de juros, notadamente, nesses dois grandes grupos de beneficiários (grandes e médios). Quando se observa a variação das taxas nos dois grupos de menor renda, nota-se que os aumentos predominam em 1996 e 1997. A partir de 1997, as taxas começam a cair, de forma mais suave no grupo dos pequenos produtores do que no dos miniprodutores.

A taxa paga pelos pequenos produtores em 1995 é negativa em quase 2% ao ano e passa a 6,31% ao ano em 1997. A variação é um pouco menos intensa no grupo dos miniprodutores, nesse grupo, as taxas passam de -2,93% ao ano para 5,52% ao ano, entre 1995 e 1997.

Reitere-se que essas variações não podem ser identificadas no ato do financiamento. Os contratos são indexados, com isso, os produtores assumem o risco da elevação da TJLP ao financiarem os investimentos. E, ainda, assumem o risco do aumento real dos juros, diante do controle e da queda da inflação.

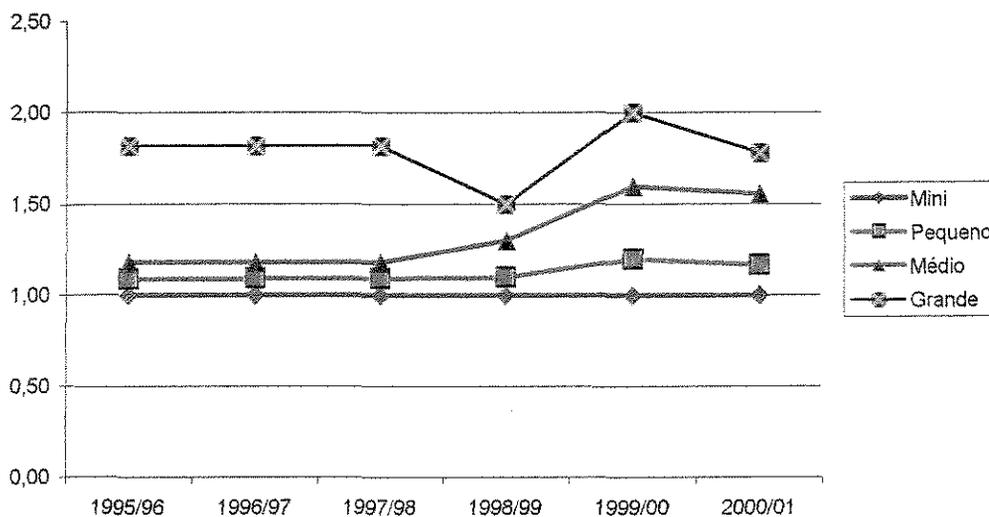
Como o Governo Federal utiliza-se do aumento das taxas de juros para conter a desvalorização cambial nos primeiros anos do Plano Real, os produtores que decidem realizar investimentos e financiá-los são duplamente atingidos pela política monetária do Real. Há, em suma, transferência de renda da agricultura para o sistema financeiro, na política que sustenta as taxas de juros elevadas para preservar o valor da moeda.

De 1999 para 2000, nota-se a queda abrupta das taxas de juros para todas as categorias. A partir de 2000, as taxas de juros das linhas do FCO são prefixadas, embora sujeitas à revisão se a TJLP varie acima de 30%, para mais ou para menos. Com taxas prefixadas e bônus de adimplência de 20%, os miniprodutores têm as taxas reduzidas de 3,79% ao ano, em 1999, para -1,44% ao ano, em 2000, um decréscimo de 138%. As taxas pagas pelos pequenos produtores também tornam-se negativas, passando de 6,07% ao ano para -0,34% ao ano, no mesmo período.

As taxas de juros reais pagas pelos grandes e médios produtores continuam positivas em 2000, entretanto têm quedas expressivas, de 75% e de 79%, respectivamente. Entre 1999 e 2000, os juros pagos pelos grandes produtores passam de 15,19% ao ano para 3,71% ao ano, e os pagos pelos médios produtores de 10,63% ao ano para 2,23% ao ano.

Um aspecto a se destacar é a redução do *gap* entre os juros pagos pelos miniprodutores e os grandes produtores. Em 2000/01, a diferença entre as taxas por esses extremos é a menor da história recente do FCO. Essa observação pode ser melhor identificada no gráfico 4-7, que mostra quanto as taxas dos demais grupos supera a dos miniprodutores.

**Gráfico 4-7 - FCO - Relação entre os encargos financeiros, miniprodutores = índice 1 (1995-2001)**



Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

Por outro lado, nota-se que as taxas pagas pelos médios produtores descolam-se do patamar das taxas pagas pelos mini e pequenos, aproximando-se daquelas incidentes nos financiamentos dos grandes produtores.

Esse movimento de taxas mostra que os grandes produtores conseguem rever os benefícios que detêm em meados dos anos 90. Já os médios produtores (que têm uma participação de cerca de 31%, nos recursos distribuídos pelo Fundo e de 27% dos contratos assinados juros) passam a pagar uma taxa de juros que é 56% maior do que a devida pelos miniprodutores, pouco menos do que a diferença de 78% equivalente à taxa paga pelos grandes produtores.

Numa análise preliminar, tomando-se por base 1995/96, nenhum benefício adicional cabe aos grandes produtores a partir de 2000. Já os médios produtores podem ter a taxa de juros reduzida, mediante o aumento do rebate sobre os encargos financeiros. Em relação aos

miniprodutores, cabe ao CONDEL decidir se mantém ou não as taxas reais negativas. Em caso positivo, é o caso de se nomear as atividades a serem priorizadas, notadamente aquelas que mais contribuem para a geração de emprego e renda na região, principal objetivo do FCO.

Considerando o impacto dos rebates sobre os encargos financeiros nas taxas de juros reais pagas pelos beneficiários, esse mecanismo merece uma análise mais aprofundada.

Em primeiro lugar, os rebates são concedidos aos produtores e debitados à conta do Fundo. Isso indica que quanto maior o valor do rebate, maior a “sangria” do Fundo. Em segundo lugar, os encargos são creditados ao agente financeiro e não ao Fundo. O agente financeiro repassa ao Fundo apenas o custo do recurso, hoje fixado em 96% da TMS.

Levando-se em conta esse procedimento, acredita-se que os rebates não devem ser concedidos de forma linear. Esses rebates são os principais responsáveis pelas variações na relação entre as taxas de juros pagas pelos diferentes grupos de produtores, observadas no gráfico 4-7.

Por exemplo, a queda vertiginosa das taxas pagas pelos grandes produtores, em 1998, é motivada pelo rebate de 25% concedidos. Tal rebate faz com que as taxas por eles pagas caiam de 12,65% para 9,62% ao ano, enquanto, os juros pagos pelos médios produtores sobem de 7,11% para 7,78% ao ano, e os pagos pelos pequenos e miniprodutores se mantêm constantes, na faixa de 6,00% e 5,00% ao ano, respectivamente.

Em 1999, os grandes produtores perdem o rebate, os médios produtores têm o rebate reduzido de 35% para 20%; os pequenos, de 45% para 40%; e os mini mantêm o direito ao bônus de 50% sobre os encargos. Com isso, naquele ano, o desconto aos miniprodutores que paguem em dia é de 12% (50 % sobre a variação da TJLP + 8% ao ano); aos pequenos, 9,86%; e aos médios, 4,9%. Como a TJLP aumenta de 1998 para 1999, as categorias que têm o rebate extinto (grandes produtores) ou diminuído (pequenos e médios) pagam juros maiores, enquanto os miniprodutores mantêm o patamar de juros pagos.

Em 2000 é decidido que o rebate será linear e universal. 20% de desconto sobre as taxas de juros para todos aqueles que honrem os compromissos em dia. Com a decisão, todos ganham, mas alguns ganham mais que os outros.

Os grandes produtores, que não têm direito ao rebate, passam a ter como prêmio pela adimplência, o desconto de 20% sobre a taxa de juros de 16% ao ano, ou seja, “ganham” 3,2% dos juros devidos.

Em síntese, o FCO é um instrumento de desenvolvimento regional que aloca recursos para o financiamento de investimentos e custeios a eles vinculados. Para estimular o financiamento do investimento e a adimplência, o Fundo concede rebates sobre os juros devidos pelos produtores. Esses rebates configuram-se como fator de transferência de benefícios entre os grupos de beneficiários. Em 1999, o montante do bônus de adimplência é dividido entre os miniprodutores (45%), os pequenos produtores (36%) e os médios produtores (18%). Se a finalidade do bônus está em reduzir o custo do crédito e estimular a adimplência, deduz-se que a “política” do Fundo direciona apoio financeiro aos produtores de menor renda.

Observe-se o ano de 2000, quando as taxas são prefixadas e o desconto fixado em 20% para todas as categorias. Naquele ano, a situação se inverte, desaparece o que poderia ser considerada uma “política” de utilização do Fundo em apoio aos grupos de menor renda. Em 2001, a cada R\$ 100,00 de rebate debitado ao Fundo, R\$ 32,00 são para “subsidiar” financiamentos de grandes produtores; R\$ 28,00 de médios produtores; R\$ 21,00, de pequenos e R\$ 18,00, de mini. Em suma, na época, quem paga mais juros, quem recebe mais crédito, ganha mais “desconto”. O “desconto” (e o crédito) deixa de ser instrumento de política de desenvolvimento regional.

Cabe lembrar que as primeiras iniciativas de “rebate” são implementadas para reduzir os encargos financeiros e estimular o pagamento em dia. Em 1997, o público do PRONAF, beneficiado com crédito de investimento do FCO, tem o saldo de principal abatido em R\$ 700,00 ao pagar a dívida dentro do prazo.

Em 1995, indexados à variação da TJLP, os financiamentos prevêm a concessão de bônus de adimplência escalonado, conforme o porte do produtor, que varia de 35% a 45% sobre os encargos financeiros.

Conforme já se destacou, os rebates visam reduzir o risco e o custo do crédito, viabilizando projetos de investimento que, segundo Oliveira (2000), são adiados pela instabilidade das taxas de juros. O rebate também visa amenizar o impacto da incerteza do

“gatilho para os juros, que serão revistos anualmente e sempre que a TJLP apresentar variação acumulada, para mais ou para menos, superior a 30%”<sup>90</sup>. Para Oliveira (2000) o “gatilho” é mecanismo de flexibilidade necessário em financiamentos de longo prazo. Entretanto, nota-se que os rebates são fundamentais para a determinação das taxas de juros reais e a apropriação dos benefícios decorrentes das taxas menores que as vigentes no mercado.

### **4.3 Indicadores de Resultado**

Uma das principais lacunas do FCO é a falta de parâmetros para a avaliação do seu desempenho como programa regional de desenvolvimento. Já enquanto “produto bancário”, os instrumentos de avaliação estão bem desenvolvidos, conforme será exposto adiante.

#### **4.3.1 Emprego e Renda**

Um dos principais indicadores de desempenho dos financiamentos do FCO é o número de empregos gerados, já que o Fundo se propõe a financiar projetos de investimentos que contribuam para aumentar o emprego e a renda e reduzir as disparidades econômicas e sociais entre as diversas regiões do País.

A informação disponível mostra que entre janeiro e outubro deste ano têm sido “gerados” 81 mil empregos, diretos e indiretos, dos quais 66 mil têm decorrido dos investimentos na agropecuária (tabela 4-4).

Como não se dispõe da expectativa de geração de empregos para o período, a tabela torna-se mero informativo. Uma avaliação dos resultados obtidos nesse quesito também exige a série de empregos criados ao longo da existência do Fundo. Isso tomando como pressuposto que os empregos criados são cumulativos ao longo do período e que trata-se do emprego líquido, já descontadas as demissões decorridas de investimentos.

Ressalve-se a existência de dúvidas tanto sobre a quantidade de empregos efetivamente gerados quanto ao efeito dos investimentos sobre o nível de emprego existente. Há autores que consideram que alguns investimentos financiados contribuem para aumentar o desemprego. Daí existirem propostas para uma metodologia mais apurada para esse indicador, hoje baseada nas informações prestadas pelo interessado no crédito.

---

<sup>90</sup> Op.cit. p. 58.

**Tabela 4.4: BRASIL – FCO – Empregos gerados (2001)**

Programas			
EMPRESARIAL		TOTAL	%
Total Empresarial	Diretos	5587	6,9
	Indiretos	6724	8,3
<b>RURAL</b>			
Rural/Integração	Diretos	17214	21,3
	Indiretos	31694	39,2
PRONAF	Diretos	1261	1,6
	Indiretos	1437	1,8
Pronaf-RA	Diretos	4881	6,0
	Indiretos	9609	11,9
Total Rural	Diretos	23356	28,9
	Indiretos	42740	52,9
Giro/Custeio	Diretos	134	0,2
	Indiretos	220	0,3
TOTAL Geral	Diretos	30130	37,3
	Indiretos	50737	62,7
		80867	100,0

Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

### 4.3.2 Visão orçamentária

O processo orçamentário reflete as previsões de disponibilidades e aplicações previstas para um determinado período, com vistas à busca do melhor resultado financeiro possível. Trata-se da busca do equilíbrio entre as fontes e usos, o processo envolve a identificação dos limites de capital, operacionais, legais e institucionais. Outro objetivo é garantir a atuação harmônica entre as diversas áreas de um banco, as quais determinam suas expectativas quanto ao desempenho das linhas de crédito e serviços que gerenciam.

Aprovado o Orçamento, compete aos gestores acompanhar os números orçados, justificando desvios, implementando ações corretivas, redefinindo estratégias e a programação orçamentária, buscando otimizar o resultado financeiro. Na tabela seguinte, pode-se observar o desempenho do FCO, sob a visão estritamente orçamentária. Nota-se que predomina, durante a maior parte de 2001, o ajuste na aplicação dos recursos. Em determinados momentos do ano, o valor estimado para aplicação não é atingido. Conforme mencionado anteriormente, cabem aos produtores rurais decidirem pela utilização ou não dos recursos do Fundo que está sujeito a uma série de condicionantes, principalmente à variação dos encargos financeiros. O Banco do Brasil, como gestor do FCO, limita-se a informar as disponibilidades previstas para um determinado ano<sup>91</sup>.

<sup>91</sup>Informações mais detalhadas sobre as aplicações do FCO estão disponíveis em: <<http://www.integracao.gov.br>>.

Tabela 4-5 – BRASIL – FCO – 2001 – Saldos médios mensais – (em R\$) – jan.-dez. 2001

FCO - INVESTIMENTO			
Mês	Valor Orçado	Valor Observado	% Aplicado
JAN	783.555.668	-771.270.099	98,43
FEV	781.123.756	-793.082.331	101,53
MAR	777.859.184	-816.983.286	105,02
ABR	777.280.270	-842.663.265	108,41
MAI	769.356.630	-861.167.511	111,93
JUN	794.686.957	-886.233.482	111,51
JUL	820.738.928	-418.619.286	51,00
AGO	833.665.909	-453.847.174	54,43
SET	848.327.629	-515.314.477	60,74
OUT	579.162.002	-589.894.840	101,85
NOV	645.024.730	-650.212.108	100,80
DEZ	693.463.736	0	0,00

Fonte: Banco do Brasil (2001). Elaboração própria.

É evidente que não há interesse na não-aplicação dos recursos do Fundo pelo Banco do Brasil, mas a demanda pode ser reprimida por fatores conjunturais, como a elevação dos encargos financeiros. Há outras razões para a diferença entre o valor previsto e o realmente aplicado. Entre julho e setembro de 2001, as aplicações do FCO ficam 50% aquém do previsto por conta do reenquadramento da carteira de crédito, diante da desoneração do risco das operações pela MP nº 2.196.

A Medida Provisória nº 2.196, implementa o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais por meio do qual: as operações do FCO, contratadas até 30/11/1998, passam a ser de risco integral do Fundo; as contratadas entre 1º/12/1998 e 30/6/2001 têm o risco dividido entre o Banco do Brasil e o Fundo, e as contratadas a partir de 1º /7/2001 passam a ficar sob o risco integral do Banco do Brasil.

#### 4.3.3 Contribuição Financeira

Uma outra forma de se acompanhar o desempenho das linhas do crédito rural é através da **Margem de Contribuição Financeira (MCF)**. Pode-se entendê-la como a contraposição entre a receita e a despesa financeira resultantes do “produto” sob suas diferentes modalidades. Esse modelo também abarca a visão orçamentária, descrita no item precedente. Pode-se dizer que entre janeiro e setembro de 2001 a gestão das linhas de investimento lastreadas nos recursos do Fundo Constitucional do Centro-Oeste não implicam perdas ao Gestor. Antes, a modalidade investimento, do produto FCO, vem apresentando resultado financeiro positivo e está contribuindo para o lucro do Banco.

Essa forma de acompanhar o desempenho do crédito rural tem limitações. Apurar a receita líquida do “produto” exige que se deduza as despesas de provisão, dos custos variáveis e outros componentes de despesa de difícil divisão entre as várias linhas de crédito. Entretanto, também tem pontos fortes, como resumir as visões orçamentária e financeira. A primeira indica o planejamento para se chegar à segunda, idealizada para o final do exercício. Assim, o modelo indica, mês a mês, se a linha de crédito está contribuindo para se atingir a meta fixada para o retorno mínimo sobre o capital próprio.

#### 4.3.4 Nível de Risco

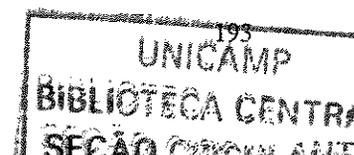
Por força de Resolução nº 2.682, os ativos passam a ser classificados conforme o risco. O risco define a despesa de provisão, que é debitada automaticamente à agência. Esse gasto não é estático, pode aumentar ou diminuir na reclassificação do risco da operação. Isso ocorre com o atraso das amortizações, por exemplo, quando a classificação piora e a despesa aumenta.

Conforme já apresentado, no estudo da proposta, é praxe os bancos apurarem o risco e o limite de crédito do proponente e informarem o risco da operação de crédito a partir do qual é contabilizada a Despesa de Provisão. Quanto melhor a classificação da operação, menor a Despesa de Provisão e maior o prazo de “descongelamento” do ativo em caso de inadimplência.

Uma vez contratadas, as operações são acompanhadas ao longo da sua vigência por meio do **Índice de Qualidade da Carteira (IQC)**. O aplicativo permite o acompanhamento da “saúde” da carteira, quando mais próximo o IQC estiver de 100, melhor o perfil de risco da carteira.

Quanto às linhas do FCO, pode-se afirmar que, do ponto de vista estritamente financeiro, formam uma carteira de “boa qualidade” com Índice acima de 97, tanto nas operações com risco integral do Banco do Brasil quanto naqueles em que o risco é compartilhado com o Fundo. Cumpre ressaltar que IQC alto não permite afirmar que os créditos serão recebidos, tendo em vista que a inadimplência é afetada por uma extensa gama de fatores, que vai desde o desempenho da economia mundial às variações climáticas.

Outro ponto forte é que o IQC permite a caracterização da carteira, conforme o risco. Quase a totalidade das operações de crédito rural do FCO é contratada com baixo risco (97% concentram-se nas faixas AA, A, B e C).



#### 4.4 Considerações finais

Neste capítulo, buscou-se identificar o movimento dos bancos na busca da rentabilidade no crédito rural. Procurou-se destacar quais são os pontos principais a serem observados na análise do crédito rural, quais são os detalhes a serem mapeados, no encadeamento de propostas de mudanças no sistema de apoio ao financiamento agrícola no País.

A finalidade deste capítulo foi lançar à luz as estratégias de gestão do crédito rural, facilitadas pela reestruturação dos bancos, públicos e privados, para a concorrência e o ajuste às regras prudenciais. Além desses fatores, na análise da evolução dos convênios de aplicação de crédito, buscou-se destacar o impulso dado pela consolidação dos complexos agroindustriais e pela ausência de uma política pública coordenada para o desenvolvimento da agricultura.

Nesse sentido, foi apresentado um dos principais fundos de recursos para o desenvolvimento regional do País que, entretanto, notou-se a ausência de metas de desempenho e de mecanismos de aferição dos resultados a partir de variáveis como a criação de emprego e renda e outras destinadas a corrigir as disparidades inter e intra-regionais.

Concluiu-se que há muito por avançar na capacidade de alavancagem de variáveis sociais e econômicas através do uso dos recursos do FCO e chamou-se a atenção para as distorções (transferência de recursos do Fundo para os grupos mais capitalizados) que podem advir do uso indiscriminado dos rebates sobre encargos financeiros.

Levantou-se a necessidade de elaborar diagnósticos mais profundos sobre o espaço rural, identificando novas oportunidades de geração de emprego e renda no campo e nas pequenas cidades, as quais poderão ser geradas com uma ação integrada para a melhoria das condições de infra-estrutura no meio rural.

Sem isso, teme-se que a simples diversificação de programas lastreados no Fundo, possa resultar na mudança da concentração dos seus recursos, passando de setores da agropecuária a setores do comércio ou dos serviços. Na ânsia de se incrementar o uso dos recursos, pode-se continuar perpetuando benefícios a formas de concentração da riqueza e de exclusão social, a partir do uso dos recursos constitucionais.

## CONCLUSÕES

Esta tese buscou analisar a gestão do crédito rural, a qual assumiu novos contornos a partir de meados da década passada, influenciada pelo processo de abertura financeira, pela estabilização econômica, pelo avanço da concorrência bancária, pela continuidade do imperativo do ajuste fiscal e pela regulação prudencial.

Não obstante a solidez do Sistema Financeiro Nacional comprovada pelo Banco Central do Brasil, ajudada por uma série de medidas adotadas pelo Governo Federal para sanear os bancos em geral, sob o discurso que vincula boa prática bancária e responsabilidade fiscal, desenvolveram-se, na estrutura de financiamento do setor público, estratégias, tal como nos bancos privados, que buscam incrementar resultados financeiros, ancoradas inclusive na transformação de valores e hábitos de comportamento de grupos identificados na base de clientes, na forma da divulgação de padrões de consumo “modernos” que visam a alavancar a venda de produtos e serviços bancários.

O saneamento financeiro, a reestruturação organizacional e os investimentos tecnológicos habilitaram o Banco do Brasil a disputar mercado com os principais bancos privados e gerar lucros que o preservassem dentro dos padrões mínimos de segurança bancária exigidos a partir do Acordo de Basiléia.

Em face da importância dos bancos federais no SNCR, avançou sobre o crédito rural a gestão financeira, equiparando-o a um produto bancário e o submetendo aos modelos de avaliação que priorizam o aumento da rentabilidade e a redução do risco de crédito, revigorando o processo de exclusão e concentração observado no passado.

Sob essa ótica também são inclusos os programas oficiais na perspectiva de aumento da rentabilidade e da redução do risco do crédito rural. Isso implica selecionar, dentre os produtores rurais, os produtores mais capitalizados ou beneficiários de acordos firmados entre bancos e empresas que atuam à montante e à jusante da produção agropecuária.

Toda essa estratégia é legitimada pelo Estado, que transfere recursos públicos da sociedade para o financiamento a juros baixos na agricultura e homologa as diretrizes da sua estrutura pública de financiamento.

Assim, ganha impulso a valorização da riqueza financeira, em detrimento da produção, uma vez que parte dos recursos públicos termina desbancando os recursos privados da agricultura em troca de alavancagem de outros negócios que possam complementar a rentabilidade ou reduzir o risco dos ativos de crédito rural.

Afastada, a princípio, a hipótese da reversão das exigências de segurança definidas no âmbito dos Acordos Internacionais de Supervisão Bancária, a minimização do potencial de concentração e exclusão da estrutura pública de financiamento, canal por onde fluem os recursos orçamentários de programas especiais de desenvolvimento regional, de criação e sustentação do emprego e da renda, requer do Estado o controle e avaliação dos gastos públicos, com vistas a ampliar a alavancagem das variáveis de inclusão social e não apenas as de rentabilidade financeira.

Num contexto em que os bancos públicos são empurrados para a busca do lucro, as aplicações em crédito rural não necessariamente representam estímulo à produção ou às oportunidades de melhoria das condições de vida no campo.

Tendo em vista a importância dos bancos públicos no meio rural, em especial do Banco do Brasil, e que a implementação das políticas públicas para a geração de emprego e renda na agricultura prevêem o acesso ao crédito, cumpre ao Governo Federal reavivar o compromisso dessas instituições com o desenvolvimento econômico e social do País.

Faz-se necessária a utilização da estrutura de financiamento público, ora organizada, saneada e solidificada em padrões internacionais de concessão de crédito, a favor da inclusão social e econômica dos micro e pequenos produtores rurais.

Para tanto, no curto prazo, pode-se exigir o aperfeiçoamento também dos mecanismos de aferição dos resultados sociais e econômicos dos programas de governo na agricultura. Esses mecanismos devem incluir variáveis que possam comprovar o incremento da renda e do emprego e a aplicação dos recursos entre os beneficiários que justificaram a criação dos subsídios,

identificados conforme o porte e o perfil (se integrado ou não-integrado; associado ou cooperado; suas referências culturais; suas potencialidades profissionais e outras).

Os objetivos dos programas de governo e de suas linhas de financiamento devem incluir a absorção de mão-de-obra no meio rural, a preservação das tradições, dos valores e dos costumes que caracterizam o País.

Os resultados dos programas deverão ser analisados e vinculados à liberação de novos recursos públicos sob as rubricas orçamentárias a eles vinculadas. Essa seria uma medida para se minimizar o impacto da ótica estritamente financeira que abarca também os programas que prevêem o acesso ao crédito como forma de incentivo à produção de alimentos da agricultura familiar.

Os critérios de análise da rentabilidade dos ativos rurais deveriam ser reavaliados e ponderados com base nos objetivos visados pelos programas sociais. Nesse sentido, ainda que o foro de discussão desses arranjos esteja além das fronteiras do País, a reavaliação retromencionada deveria estender-se à metodologia de classificação dos ativos representativos desses programas no âmbito das instituições financeiras.

Paralelamente, é preciso redesenhar os instrumentos e mecanismos alternativos de financiamento que avançaram sob a expectativa do agravamento da crise fiscal e do avanço do discurso liberal.

É preciso inibir as características excludentes desses novos instrumentos, reconfigurando-os e ajustando-os também para atender às necessidades e potencialidades dos pequenos produtores familiares.

Num conjunto complementar de ações a serem estudadas e implementadas, não se pode descartar a criação/aperfeiçoamento de fundos de aval, o que não significa desrespeitar as limitações atuais impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

As estruturas pública e privada na órbita dos municípios, distritos e comunidades locais também devem ser estimuladas como forma de apoio à produção e à comercialização agropecuária, à viabilização do microcrédito, bem como à coordenação de novas formas de

exploração do potencial de geração de emprego e renda do meio rural e das pequenas cidades do interior do País.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Magda. *Como escrever teses e monografias – um roteiro passo a passo*. Rio de Janeiro, RJ: Campus, 2003.
- AMEAÇA à eficiência das estatais. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, SP, 5 jul. 2002.
- ARAÚJO, Elder Linton Alves. *Os bancos públicos frente ao processo de privatização e internacionalização bancária no Brasil nos anos 90*. Dissertação de Mestrado. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 2001.
- BACHA, Edmar L. O Plano Real: uma avaliação. in MERCADANTE, A. (org.) *O Brasil pós-Real*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997.
- BALDI, Neila. Verba para agricultura será 45% maior. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, SP, 1ºagos. 2002, b-18.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural (MCR)*. Brasília, DF, mar. 2000.
- . *Resoluções nº 2.390/1997 e nº 2.742/2000*.
- . *Relatório FOCUS*. Brasília, DF, 12 agos. 2002.
- . ———. Brasília, DF, 21 agos. 2002.
- . *Resoluções nº 2.878/2001 e nº 2.892/2001*. Brasília, DF.
- . *Resolução nº 1.524/1988*. Brasília, DF.
- . *Resolução nº 2.099*. Brasília, DF, agos. 1994.
- . *Resolução nº 2.208/1995*. Brasília, DF.
- . *Resolução nº 2.365/1997*. Brasília, DF.
- . *Resolução nº 2.212*. Brasília, DF, nov. 1995.
- . *Resolução nº 2.197/1995*. Brasília, DF, 31 agos. 1995.

- . *Resolução nº 2.211/1995*. Brasília, DF, 16 nov. 1995.
- . *Resolução nº 2.837*. Brasília, DF, 30 maio 2001.
- . *Nota para a Imprensa - Política Fiscal*. Brasília, DF, maio 2002.
- . Diretoria de Normas e Organização do Sistema Financeiro, set. 2002 Apresentação no curso *Gestión Macroeconômica y cuestiones relacionadas com el sector financiero* promovido pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) em conjunto com o Instituto Del FMI. Brasília, DF, set. 2002.

BANCO DO BRASIL. *Plano de Safra 2000/2001*. Brasília, DF, 10 jul. 2001.

- . *Banco do Brasil em Perspectiva – Apresentação do Presidente do Banco do Brasil, Paulo Cesar Ximenes*. Rio de Janeiro, RJ, 9 jul. 1996.
- . *Relatório ABAMEC*. Brasília, DF, 1996.
- . *Relatório ABAMEC – 1º semestre de 1996*. Brasília, DF, 1996.
- . *Relatório ABAMEC – Exercício de 1996*. Brasília, DF, 1997.
- . *Position Paper – Campanha de reposicionamento*. Brasília, DF, 1995.
- . Questão de Marca. *REVISTA bb.com.você*. Brasília, DF, ano 1, nº 6, p. 29. jan./fev. 2001.
- . *Annual Report 1998*. Brasília, DF, 1999.
- . *Relatório Anual 2000*. Brasília, DF, 2001.
- . *Relatório Anual 2001*. Brasília, DF, 2002.
- . *bb.com.você*. Brasília, DF, ano 2, nº 10, set./out. 2001.
- . ————. Brasília, DF, ano 2, nº 11, nov/dez. 2001.
- . *Análise do Desempenho 2001*. Brasília, DF, 2002.
- . *Retrato da Tecnologia Banco do Brasil*. Brasília, DF, 2002.
- . *Panorama setorial*. Brasília, DF, ano 8, nº 80, dez. 1999.
- . *Informações Semestrais – 1º sem./1998 e 1º sem./2002*. Brasília, DF, 2002.

BANCO do Brasil agora tem que mostrar o jogo. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 15 jan. 1998.

BANCO ITAU S.A. *Relatório Anual 2001*. São Paulo, SP, 2002.

- BANCOS brasileiros melhoram a eficiência, in *Gazeta Mercantil*, São Paulo, SP, Finanças & Mercados, p. B-1, 20 maio 2002.
- BANCOS disputam repasse de crédito do BNDES, in *Gazeta Mercantil*, São Paulo, SP, Finanças & Mercados, p. B-1, 13 nov. 2000.
- BARAJAS, Adolfo. *Temas asociados a la Reforma Del Sector Financiero*. Apresentação no curso *Gestión Macroeconómica y cuestiones relacionadas con el sector financiero* promovido pela Escola de Administração Fazendária (ESAF) em conjunto com o Instituto Del FMI. Brasília (DF), set. 2002.
- BARROS, Geraldo Sant'Ana de Camargo. Agroderivativos: importância para o desenvolvimento do agronegócio. Disponível em [http:// www.bmf.com.br](http://www.bmf.com.br), 2001.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. Um mito contemporâneo entre aspas. *Folha de S. Paulo*, Caderno Mais. São Paulo, SP, 3 mar. 2002.
- BELIK, Walter. PRONAF: avaliação da operacionalização do programa in CAMPANHOLA, C. & SILVA, J. G. *O novo rural brasileiro - políticas públicas*. Jaguariúna, SP: EMBRAPA, 2000.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello & ALMEIDA, Julio Gomes. *Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 363.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. A mão invisível ataca no trópico. *CARTACAPITAL*. São Paulo, SP, ano VIII(195):36, 26 jun. 2002.
- BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Poder e dinheiro. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, SP, 24 mar. 2002.
- BUAINAIN, Antônio Márcio & FONSECA, Rinaldo Barcia. Limites e possibilidades dos fundos de aval. *Valor*. São Paulo, SP, 3 jun. 2002.
- CAMPANHOLA, C. & SILVA, J. G. Diretrizes de políticas públicas para o novo rural brasileiro. Jaguariúna, SP: EMBRAPA, 2000.

- CANUTO, Otaviano. Economias emergentes não têm voz na governança das finanças globais. *O Estado de São Paulo*. São Paulo, SP, 13 dez. 2001.
- CANUTO, Otaviano. Estresse, prudência, dieta e riscos de anorexia bancária. Campinas, SP. Disponível em <http://www.eco.unicamp.br>., 2002.
- CONFEDERAÇÃO Nacional da Agricultura e da Pecuária do Brasil. Quem é o agricultor comercial brasileiro? Brasília, DF: CNA, *Coletânea Estudos Gleba*, nº 12, 2001.
- CONFEDERAÇÃO Nacional da Agricultura e da Pecuária do Brasil. *Dificuldades de acesso ao crédito rural*. Brasília, DF: CNA, 2002, Mimeo.
- CONFEDERAÇÃO Nacional da Agricultura e da Pecuária do Brasil & FUNDAÇÃO Getulio Vargas. *Um perfil do agricultor brasileiro*. Brasília, DF: CNA, 1999.
- COSTA, Fernando Nogueira. Ajuste necessário, mas insuficiente. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, SP, 2 jul. 2001.
- COSTA, Jurandir Freire, in CORDEIRO, Leny & COUTO, José Geraldo. *Quatro autores em busca do Brasil: entrevistas a José Geraldo Couto*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000.
- DELFIN NETTO, Antonio. *O problema do café no Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: FGV, 1979.
- DELGADO, Guilherme da Costa. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo, SP: Ícone, 1985.
- DELGADO, Guilherme; GASQUES, José Garcia; VILLA VERDE, Carlos Monteiro (Orgs.). *Agricultura e Políticas Públicas*. Brasília, DF: IPEA, Série IPEA, nº 127, 1990.
- DIAS, Guilherme; ABRAMOVAY, Ricardo; SAES, Sílvia; NUNES, Rubens; NASSAR, André. *Cenários para a agricultura brasileira – reforma do sistema financeiro*. Apresentação no Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília, DF: 31 mar. 2000.
- DIESEL, Vivien; SCHEIBLER, Juliana & PALMA, Janine. Características e condicionantes da estabilidade das relações de integração agricultor-agroindústria – considerações a partir do caso da fumicultura no RS. *Anais do X Congresso Mundial de Sociologia Rural e XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*. Rio de Janeiro, RJ, ago. 2000.
- EMPREGADOS do setor bancário. Disponível em <<http://www.febraban.com.br>>. 2002.
- ESTRUTURA do Ministério do Desenvolvimento Agrário é regulamentada pelo Decreto nº 3.338. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>. Acesso em 14 jan. 2000.

- FAVERET, Paulo F.; LIMA, E.T.; DE PAULA, S.R.L. O papel do BNDES no financiamento ao investimento agropecuário. *In BNDES Setorial*. Rio de Janeiro, RJ: BNDES, set. 2000, p.77-92.
- FOLHA de S. Paulo. Código do consumidor vale para os bancos. 19 jan. 2002.
- FOLHA de S. Paulo. Governo põe R\$ 12,5 bi em bancos federais. São Paulo, SP: 23 jun. 2001, b-1.
- FORUM Nacional de Agricultura. *Relatório do GT Crédito*. Mimeo. Brasília, DF, 1997.
- FREITAS, M. C. & PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e conseqüências. *Economia e Sociedade*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, nº 17, 2001.
- FUCS, José. A força que vem de fora. *Revista Exame – Melhores e maiores*. São Paulo, SP: Editora Abril: jul. 1997.
- FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GASPARI, E. A viúva planta soja, colhe cartão de crédito. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 9 jun. 2002.
- GASQUES, José G.; CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 2001.
- GOLDFAJN, Ilan. Há razões para duvidar que a dívida pública no Brasil é sustentável? Brasília, DF: Banco Central do Brasil, *Nota Técnica nº 25*, jul. 2002.
- HACKBART, Rolf. Sugestões para uma Política Agrícola do PT. *Economia em Perspectiva*. São Paulo, SP: (131): 5-7, maio/jun.1996.
- INSTITUTO de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. São Paulo. *Carta IEDI, nº 15*, 19 agos. 2002.
- KAGEYAMA, A. (coord.) *et alii*. O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. *In DELGADO, G. C. et. alii* (org.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 1990.

- KLEBER, Klaus. Da colônia ensolarada ao século XX. Dossiê Banco do Brasil. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, SP, 13 nov. 1998.
- KELEMAN, Stanley. *Emotional Anatomy: the structure of experience*. Berkeley, California: Center Press, 1985.
- LACHINI, Cláudio. O primeiro continua o primeiro. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, SP, 30 jan. 2002, Suplemento Especial “Grandes Grupos”, p. 1.
- LAMOUNIER, Bolivar (org.). Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão. Projeto PNUD/BRA/91/014. *Estudos de Política Agrícola nº 9*. Brasília, DF: IPEA, jan. 1994.
- LEITE, Sérgio Pereira. Políticas públicas, padrão de financiamento e agricultura no Brasil (1980-1996). *Debates cpda nº 8*, Rio de Janeiro, RJ: UFRR/CPDA, maio 1999.
- LOPES, Fernando. Cresce desembolso de bancos privados para crédito rural. *Valor*, Agronegócios, 17 out. 2002, B10.
- LOPES, Ignez. Revolução no campo – menos crédito oficial, mais produtividade. *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getulio Vargas, vol. 56, nº 6, p. 34-38, 2002.
- MANSO, Luiz Fernando. Bancos brasileiros melhoram a eficiência – investimentos em tecnologia e controle de despesas devem fazer índice se aproximar do obtido na Europa e EUA. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 20 maio 2002, p. B-15.
- . Grandes bancos detêm 67% dos ativos totais. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 11 abr. 2002, b-2.
- MANTEGA, G. & REGO, J.M. *Conversa com economistas brasileiros II*. São Paulo, SP: Editora 34, 1999, p. 188.
- MAQUIAVELLI, Álvaro, L. *Análise das principais medidas governamentais e bancárias relativas à inadimplência no crédito rural – estudo de caso do arroz no RS*. Mimeo. Porto Alegre, RS: UFRS, 1999.
- MATTOS, Elpidio M. Ações do BB despencam. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 25 mar. 1996.
- MENAI, Tânia. “Se todos imitarem os EUA, o livre comércio acabará”. *VEJA*. São Paulo, SP: Editora ABRIL, 29 maio 2002.

- MULLER, Geraldo. *Complexo agroindustrial e modernização agrária*. São Paulo, SP: HUCITEC, 1989.
- OLIVEIRA, J. José. *O impacto da crise fiscal brasileira dos anos 80 no crédito rural: mecanismos e instrumentos alternativos de financiamento agrícola*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, SP: EAESP/FGV, 1995.
- OLIVEIRA, F.A. *Conclusões sobre tópicos relevantes do FCO*. Mimeo. Brasília, DF, 2000.
- PELAÉZ, Carlos M.; SUZIGAN, Wilson. *História Monetária do Brasil*. Brasília, DF: EdUnB, 2. ed., 1981.
- PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A crise do Estado: ensaios sobre a economia brasileira*. São Paulo, SP: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 4 (56) out./dez. 1994.
- . *A economia e a política do Plano Real*. São Paulo, SP: Revista de Economia Política, vol. 14, nº 4 (56) out./dez. 1994.
- PERFIL do consumidor de insumos agropecuários – safra 1998/99. Disponível em <<http://www.abmr.com.br>>
- PINTO, Luis C. G. *Notas sobre a política de crédito rural*. Campinas, SP: UNICAMP. Versão preliminar para discussão, mimeografada, 1981.
- PRODUTOR banca plantio de grãos. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, SP, 16 out. 2000.
- RECURSOS para a safra deverão crescer 36%. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, SP, 15 jun. 2000.
- REPÚBLICA Federativa do Brasil. *Lei nº 4.595/1964*. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *CONSTITUIÇÃO Federal de 1988*. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *Lei nº 8.078*, set. 1990. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *Lei nº 4.131/1962*, 3 set. 1962. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *Lei nº 4.595/1964*, artigo 18. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *Medida Provisória nº 1.179/1995 e Lei nº 9.710/1998*. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *Medidas Provisórias nº 1.514/1996, nº 2.192-70/2001*. *Diário Oficial*, Brasília, DF.

- . *Medida Provisória nº 542/1994*. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *Lei nº 9069/1995*. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- . *Decreto-Lei nº 2.295*, *Diário Oficial*, Brasília, DF, 21 nov. 1986.
- . *Decreto nº 58.380*, *Diário Oficial*, Brasília, DF, 10 maio 1966.
- . *Lei nº 4.595*, *Diário Oficial*, Brasília, DF, 31 dez. 1964.
- . *Lei nº 4.829*, *Diário Oficial*, Brasília, DF, 5 nov. 1965.
- . *Lei nº 454*, *Diário Oficial*, Rio de Janeiro, RJ, 9 jul. 1937.
- . *Medida Provisória nº 2.155*, *Diário Oficial*, Brasília, DF, 22 jun. 2001.
- . *Medida Provisória nº 2.156-1*, art. 7, § 1º. *Diário Oficial*, Brasília, DF.
- REZENDE, Gervásio C. (coord.). Os impactos fiscal e monetário do crédito rural. *Estudos de política agrícola*. 6/79, jan./94. Brasília, DF: IPEA/BNDES, 1994.
- REZENDE, Gervásio C. A evolução da política de preços mínimo na década de 1990. in GASQUES, José G.; CONCEIÇÃO, Júnia C. P. R. (orgs.). *Transformações da agricultura e políticas públicas*. Brasília, DF: IPEA, 2001.
- REVISTA CONJUNTURA ECONÔMICA. Rio de Janeiro, RJ: Fundação Getúlio Vargas. Entrevista do Presidente do Banco do Brasil, 1995.
- SAYAD, João. *Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e propostas de reforma*. São Paulo, SP: FIPE/Pioneira, 1984.
- SALOMON, Délcio V. *Como fazer uma monografia*. São Paulo, SP: Martins Fontes, 2000.
- SHULZ, Josiane. Convênio entre Banco do Brasil e IOKI financia R\$ 15,4 milhões a produtores de mandioca. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP, 22 mar. 2000.
- SIEGLIN, Veronika. Modernización rural, invalidación de culturas tradicionais e individualización. *X World Congress Sustainable Rural Livelihood, Building Communities, Protecting Resources, Fostering Human Development*. Rio de Janeiro, RJ, jul./agos. 2002.
- SILVA, Graziano J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1996.

- . O novo rural brasileiro. In SHIKI, S., SILVA, J.G. & ORTEGA, Antonio C. (orgs.) *Agricultura, Meio ambiente e sustentabilidade do cerrado*. Uberlândia, MG, 1997.
- SIMONSEN, M. H. & CAMPOS, R. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: José Olympio, 1976.
- SUBSÍDIO agrícola somará R\$ 2,5 bilhões. *Gazeta Mercantil*. São Paulo, SP: 06 out 2000.
- TAVARES, Maria da Conceição & BELLUZZO, Luiz Gonzaga de Mello. Desenvolvimento no Brasil – relembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo & MUSSI, Carlos (orgs.). *Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros*. Brasília, DF: IPEA/CEPAL, 2002.
- TAVARES, Maria da Conceição & FIORI, José Luís (orgs.). *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 5. ed., 1998.
- TAVARES, Maria da Conceição. O rombo do Banco do Brasil. Brasília (DF): *Correio Brasiliense*, 14 abr. 1996.
- . A economia política do Real. In Mercadante, Aloísio (org). *O Brasil Pós-Real: a política econômica em debate*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1997.
- VALENTE, Marta Mítico. *A reestruturação do Sistema Financeiro Nacional*. V Fórum Jurídico de Instituições Financeiras. Brasília, DF: nov. 2001. Mimeo.
- VALOR Econômico. Valor 1000. São Paulo, SP, ano 2, nº 2, set. 2002.
- VIDOTTO, Carlos Augusto. 1995. *Banco do Brasil. Crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-1992)* Campinas, SP: UNICAMP/IE. Dissertação de Mestrado.
- . 2002. *O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa – um balanço das mudanças estruturais*. Campinas, SP: UNICAMP/IE. Tese de Doutorado.
- X CONGRESSO MUNDIAL DE SOCIOLOGIA RURAL E XXXVIII CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL. Rio de Janeiro, RJ, Hotel Glória, agos. 2000.