

Informativo Técnico AGRIS, n. 2, fev. 2012

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

Pronaf B

evolução e metodologias

Introdução

Reconhecendo a importância econômica e social dos produtores classificados como “agricultores familiares”, o Governo Federal criou, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que oferece linhas de crédito em condições especiais ao grupo em questão. O Informativo Seagri nº 2 / 2011 tratou da evolução dos financiamentos do Pronaf e do papel do BNDES no Programa, com foco na aplicação de seus recursos. O Informativo Seagri nº 3 / 2011 concentrou-se nas fontes de recursos do Programa. Dando continuidade aos estudos, o presente Informativo analisa uma das vertentes do Programa, qual seja, o Pronaf B, específico para os agricultores familiares com renda bastante baixa. Em vista da prioridade do Governo Federal de erradicação da miséria no Brasil, as políticas públicas de apoio às camadas mais pobres da população ganham importância adicional, tornando prementes pesquisas que as avaliem e contribuam com seu constante aprimoramento. Serão discutidas, neste Informativo, a criação e a evolução do Pronaf B; sua metodologia e operacionalização convencionais e as dificuldades decorrentes; e a tentativa de superação dessas dificuldades por intermédio de uma metodologia alternativa, consolidada no Programa Agroamigo, do Banco do Nordeste do Brasil (BNB); algumas considerações finais encerram o texto.

Quando da criação do Pronaf, o público elegível para receber as linhas de financiamento do Programa deveria atender simultaneamente aos seguintes critérios: i) explorar parcela da terra, na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; ii) residir na propriedade ou em local próximo; iii) possuir no máximo quatro módulos fiscais de terra, quantificados conforme a legislação em vigor; iv) não manter empregado permanente, admitindo-se o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade

agrícola o exigir; v) obter no mínimo 80% de sua renda bruta anual da exploração agropecuária ou extrativa¹.

Entretanto, uma vez delimitado o potencial público beneficiário (os ditos “pronafricanos”), não se estabelecia qualquer distinção entre as famílias no que se refere ao rendimento anual que auferem. Não havia sequer um limite máximo de renda familiar anual para os possíveis beneficiários, bastando que eles se enquadrassem nas demais condições supramencionadas. É preciso perceber, porém, que o grupo dos agricultores familiares é bastante heterogêneo, contando com produtores já estruturados e inseridos aos mercados, mas também com famílias bastante carentes e desprovidas de condições para a produção mercantil. Na ausência de critérios que atentassem para essas especificidades, os recursos eram disponibilizados de forma indiscriminada, com as condições de financiamento sendo as mesmas para todos os possíveis beneficiários. O resultado inevitável foi uma seleção viesada dos mutuários, concentrando aqueles de maior renda. Pela ausência de dados, não se pode comprovar o fenômeno com exatidão, mas isso fica indicado pela concentração regional da aplicação dos recursos, já que nos quatro primeiros Anos-Safra de vigência do Programa, 65% do valor financiado foram destinados a produtores da região Sul do país, justamente aquela que concentra os agricultores familiares com maior renda. Pelo lado da oferta de crédito, os bancos operadores do Pronaf preferem emprestar recursos aos produtores mais capitalizados, que apresentam maior capacidade de pagamento, reduzindo o risco de crédito do prestamista. Pelo lado da demanda, se as condições do financiamento (taxas de juros, prazos e carências) são as mesmas para todos os beneficiários, é evidente que os produtores com maior renda terão mais condições e interesse em acessar as linhas de crédito. Ao fim, reproduzia-se, de certa maneira, o padrão de acesso a crédito verificado historicamente no Sistema Nacional de Crédito Rural (Corrêa & Silva, 2007)². No Ano-Safra 1997/1998, o universo dos pronafricanos foi reduzido, já que definiu-se um limite superior (R\$ 27,5 mil) para a renda familiar anual dos produtores passíveis de requererem as linhas de financiamento do Programa. Não havendo, porém, qualquer outro critério de classificação desses pronafricanos, os agricultores familiares com rendas mais baixas continuaram de certa forma aliados do sistema de crédito.

Diante desse quadro – e também como forma de compensação pela extinção do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procerá) – optou-se pela delimitação de distintas categorias de beneficiários do Pronaf, segundo critérios de renda e de mão-de-obra. Em 1999, quando da transferência do Programa do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA) para o recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), definiram-se quatro grupos de beneficiários (A, B, C e D), para os quais haveria orçamentos próprios³ e condições específicas de financiamento⁴. O grupo A era específico para as famílias assentadas pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária. Os demais grupos eram definidos de acordo com a renda familiar anual dos produtores. A idéia era reservar uma parte do orçamento para cada grupo de produtores, além de adequar as condições de pagamento à faixa de renda das distintas famílias. Com isso, as famílias mais pobres não teriam que disputar

¹ Resolução CMN nº 2.191/95.

² CORRÊA, V. P. & SILVA, F. F. Análise das liberações recentes de recursos do Pronaf: uma mudança na lógica de distribuição? Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.38, nº1, jan-mar, 2007.

³ A Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Ministério da Fazenda) define a cada ano, para os distintos grupos, os montantes máximos passíveis de equalização para cada agente financeiro; essas informações são divulgadas nas Portarias de Equalização da STN/MF. Para detalhes sobre o procedimento de equalização de encargos financeiros no Pronaf, consultar o Informativo Técnico Seagri nº3/2011.

⁴ Simultaneamente à criação dos quatro grupos do Pronaf, criou-se o crédito coletivo para pessoas jurídicas, destinado a associações e cooperativas; e autorizou-se o financiamento a atividades não agrícolas – como o turismo rural e o artesanato – e a atividades ligadas ao meio-ambiente.

recursos com os agricultores familiares mais capitalizados, tendo portanto maiores chances na obtenção de recursos.

Os agricultores familiares com menores rendas anuais foram classificados no grupo B do Pronaf; definiu-se, portanto, que os financiamentos a esse grupo seriam aqueles com as menores taxas de juros, apesar do maior risco de inadimplência. Sob a ótica dos bancos operadores do Programa, destarte, o financiamento a esse grupo de produtores seria pouco atraente e o uso de fontes privadas de recurso não se mostrava factível. Diante disso, a criação do Pronaf B esteve associada à determinação, por parte do Governo Federal, de que o financiamento a esse grupo de produtores teria como fonte de recursos o próprio Orçamento Geral da União (OGU)⁵.

Visto que inicialmente os recursos utilizados nos financiamentos ao Pronaf B eram exclusivamente provenientes do OGU, o Governo Federal tinha a prerrogativa de escolher onde aplicá-los. Esse poder decisório ficou a cargo do MDA e, embora não houvesse nenhuma determinação legal para uma regionalização do Pronaf B, o Ministério direcionava os financiamentos a esse grupo apenas para municípios da região Nordeste, do norte de Minas Gerais e do norte do Espírito Santo, regiões particularmente vulneráveis do ponto de vista social. Essa exclusividade não é mais verificada, como se discutirá adiante, mas o Pronaf B continua sendo associado a um “Pronaf do Nordeste”.

O grupo B é hoje formado pelos produtores com renda anual familiar bruta de até R\$ 6.000⁶ – excluindo-se os proventos de aposentadoria rural –, sendo que até 70% dessa renda podem ser oriundos de atividades desenvolvidas fora do estabelecimento rural. Para o Ano-Safra 2011/2012, o valor máximo por operação é de R\$ 2.500, com prazo para pagamento de até dois anos. As taxas de juros incidentes sobre os financiamentos a esse grupo B são de apenas 0,5% a.a., enquanto podem chegar a até 4,0% a.a. nas modalidades convencionais do Pronaf. O grupo B conta ainda com um importante privilégio adicional: um bônus de adimplência de 25% sobre cada parcela paga em dia. Ao fim, é como se a adimplência do mutuário lhe permitisse contar com uma taxa de juros negativa, já que os rebates concedidos aos pagamentos em dia permitem que os produtores enquadrados no grupo B devolvam aos bancos quantias menores do que aquela que receberam no momento da concessão do financiamento.

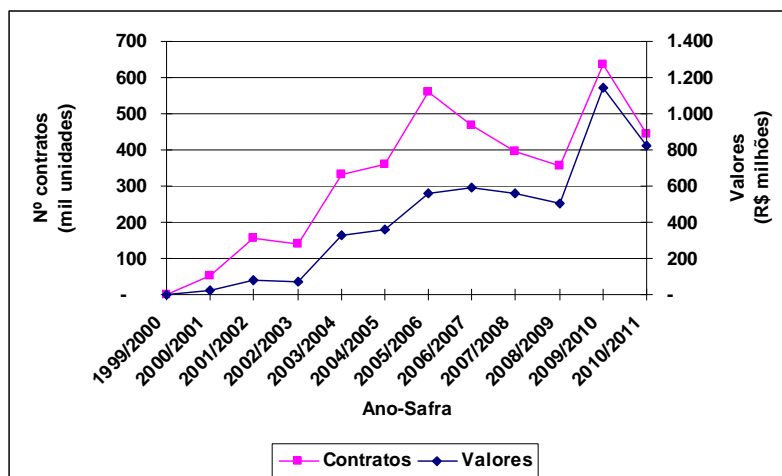
Evolução do Pronaf B

Como se verifica no gráfico 1, o grupo B do Pronaf teve resultados bastante modestos em seus primeiros anos de vigência. Seu orçamento era relativamente pequeno, mas havia também certos entraves ao seu bom funcionamento, que exigiram – e exigem – o aprimoramento do Programa, como se verá nesta seção.

⁵ Para os demais grupos do Pronaf, eram também usados, como fonte de recursos, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Fundos Constitucionais e os Recursos Obrigatórios relativos aos depósitos à vista. Para detalhes, consultar o Informativo Técnico Seagri nº 3 / 2011.

⁶ Quando da criação do Pronaf B, em 1999, o limite superior para enquadramento das famílias no grupo era de R\$ 1.500 anuais. Esse valor foi elevado três vezes, até chegar ao atual valor de R\$ 6.000 anuais.

Gráfico 1: Pronaf B – Número de contratos e montante dos financiamentos – Anos-Safra 1999/2000 a 2010/2011



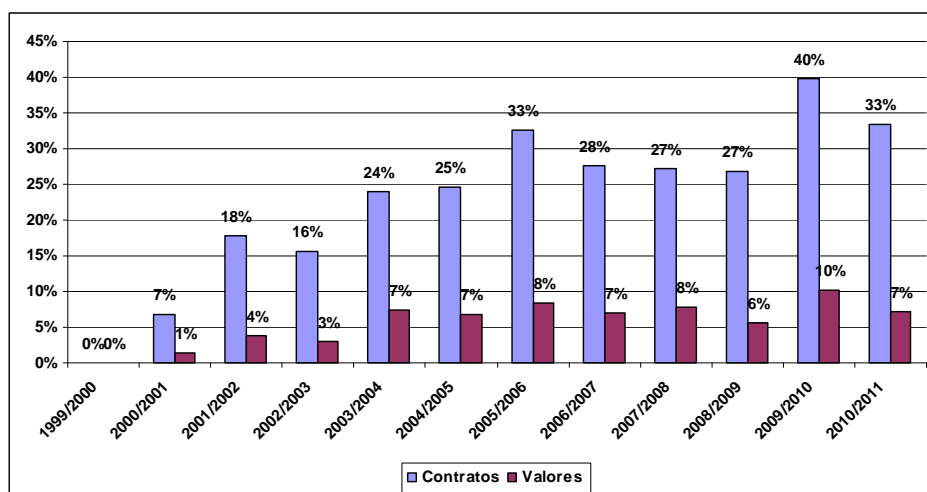
Fonte: Base de dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA

No ano de 2001, foi tomada uma medida fundamental para o posterior crescimento do Pronaf B. Dado que o grupo em questão é formado pelos agricultores familiares de mais baixa renda, o risco de crédito, inerentemente elevado no setor agropecuário, é particularmente grande para esse grupo. Assim, caso tenham que assumir o risco da operação, os bancos operadores dessa linha de financiamento não possuem estímulo para a concessão do crédito. Ainda que decidam conceder esse crédito de alto risco, exigirão do mutuário garantias que simplesmente não podem ser oferecidas pelo público em questão, que possui, em geral, patrimônio reduzido e renda anual baixa e instável. Para enfrentar essa questão, a Lei nº 10.186 / 2001 determinou que os financiamentos ao grupo B passariam a dispensar a apresentação de garantias reais, sendo necessária apenas a garantia pessoal, a saber, a assinatura do tomador do crédito. Com a referida Lei, a União, que já era a fonte dos recursos, passou a assumir integralmente o risco das operações do Pronaf B.

Os dados mostram, no entanto, que essa mudança não foi capaz, por si só, de aumentar os desembolsos relativos ao grupo B do Programa. Na verdade, os valores destinados ao Pronaf como um todo ficaram praticamente estagnados entre os Anos-Safra 1999/2000 e 2002/2003 em um patamar em torno de R\$ 2 bilhões. Essa estagnação do montante financiado no âmbito do Programa se refletiu na manutenção dos desembolsos ao grupo B em patamares modestos, que não ultrapassaram sequer os R\$ 80 milhões.

Foi a partir de 2003, que o governo elevou o grau de prioridade do Pronaf, com os financiamentos no âmbito do Programa passando de R\$ 2,3 bilhões no Ano-Safra 2002/2003 para R\$ 4,4 bilhões no Ano-Safra seguinte (aumento de 91,3% em apenas um ano). Na esteira dessa expansão do Programa, o grupo B recebeu prioridade ainda adicional, com uma expressiva elevação dos recursos do OGU destinados a esse público. Como resultado, o número de contratos no âmbito do Pronaf B foi mais do que dobrado de 2002/2003 para o Ano-Safra seguinte e o valor financiado foi mais do que quadruplicado (como visto no gráfico 1). Com isso, a participação dos financiamentos a esse grupo no conjunto do Programa aumentou bastante, passando de 16% para 24% do número de contratos e de 3% para 7% do valor financiado (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Participação do grupo B no Pronaf – Número de contratos e montante financiado – Anos-Safra 1999/2000 a 2010/2011



Fonte: Base de dados do Pronaf (SAF/MDA).

Até 2003, a única fonte de recursos do Pronaf B era o Orçamento Geral da União (OGU). Com vistas à expansão adicional dos financiamentos a esse grupo, a Lei nº 11.011 / 2004 determinou que o crédito ao grupo B que utilizasse recursos dos Fundos Constitucionais passaria a ter seu risco integralmente assumido pelo respectivo Fundo, à semelhança do que já ocorria com os recursos do OGU. A medida permitiu que o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), em função de sua volumosa disponibilidade de recursos, passasse a destinar montantes expressivos ao Pronaf B, tornando-se rapidamente a principal fonte de recursos a esse grupo.

Nesse ínterim, os financiamentos ainda aumentaram expressivamente entre 2004/2005 e o Ano-Safra seguinte (mais de 50%, seja no número de contratos, seja em valores). A partir de então, a trajetória do Pronaf B se alterou bastante, como mostra o gráfico 1. Os valores financiados a esse grupo, que haviam apresentado crescimento bastante elevado nos anos anteriores, aumentaram muito discretamente entre 2005/2006 e o Ano-Safra seguinte para, a partir de então, sofrerem queda por dois Anos-Safra seguidos. Do ponto de vista do número de contratos, a queda foi ainda mais acentuada e já se iniciara em 2006/2007. Uma possível explicação é a ampliação do limite de financiamento para o grupo B, que passou de R\$ 1.000 no Ano-Safra 2006/2007 para R\$ 2.000 no Ano-Safra 2009/2010. Essa ampliação, em um contexto de manutenção do orçamento do grupo, fez com que os “tickets médios” de financiamento se elevassem, mas o número de produtores contemplados se reduzisse.

No Ano-Safra 2009/2010, a análise dos dados requer atenção. O volume de financiamento do Pronaf B voltou a aumentar de forma expressiva, mas uma parte importante dessa elevação ocorreu pelo aumento dos financiamentos destinados à região Sul do país e que, em realidade, não foram – ao menos em sua maioria – financiamentos “ordinários” do Pronaf B. Embora registrados sob essa rubrica, foram linhas emergenciais de apoio aos agricultores familiares que sofreram com fenômenos climáticos adversos ocorridos no Ano-Safra em questão. Mas mesmo descontando-se essas linhas emergenciais, foi expressiva a expansão dos financiamentos ao grupo e, pela primeira vez, atingiu-se no Pronaf B os patamares de 500 mil contratos e R\$ 900 milhões. No Ano-Safra 2010/2011, a abrupta queda verificada no gráfico 1 também é efeito da ausência dos financiamentos extraordinários à região Sul, realizados no

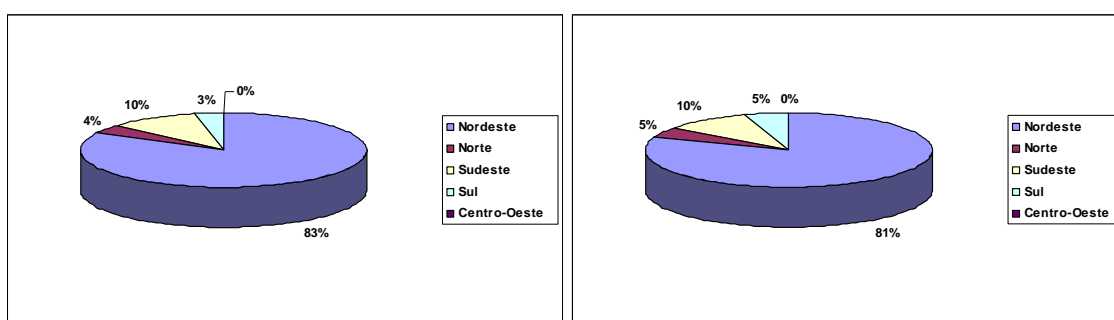
Ano-Safra anterior; se analisadas apenas as demais regiões do país, houve ligeira redução dos contratos e valores⁷.

A distribuição regional do Pronaf B merece algumas considerações adicionais. Como discutido na Introdução, até o Ano-Safra 2003/2004 esses financiamentos ao grupo B destinavam-se exclusivamente à região Nordeste e ao norte dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo. A partir de então, o MDA passou a concedê-lo para todo o território nacional, mas o predomínio do Nordeste nos financiamentos a esse grupo não foi alterado. Como mostra o gráfico 3, seja em número de contratos, seja no valor dos financiamentos, a participação do Nordeste no acumulado desde a origem do grupo até o Ano-Safra 2010/2011 é superior a 80%. Esse viés regional do Pronaf B é compreensível, já que a região concentra grande parte dos agricultores familiares de baixa renda do país, que não teriam acesso a outras fontes de financiamento.

Gráfico 3: Pronaf B: distribuição regional – Anos-Safra 1999/2000 a 2010/2011

a) Número de contratos

b) Valores



Fonte: Base de dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA.

Até o Ano-Safra 2002/2003, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) era o único banco operador do Pronaf B. A partir de então, Banco do Brasil e Banco da Amazônia (BASA) passaram a operá-lo, mas o BNB mantém-se – de longe – como seu principal banco operador. No período 2000-2008, o banco foi responsável por nada menos que 96,2% dos contratos e 95,3% dos volumes financiados a esse grupo⁸. Além da supramencionada concentração regional dos financiamentos do grupo – que, em si, já seria suficiente para explicar essa preponderância – vale lembrar que o BNB é o operador do Fundo do Nordeste (FNE), a principal fonte de recursos para o grupo B.

Com esse contexto, foi justamente no âmbito do BNB que se desenvolveu uma nova metodologia de operacionalização do Pronaf B. Essa metodologia – operacionalizada por intermédio do Programa Agroamigo – será apresentada na seção 4, sendo a metodologia convencional do Pronaf B o objeto de análise da seção seguinte.

⁷ Os dados apresentados no gráfico 1 foram retirados da Base de Dados do Crédito Pronaf em 27/09/2011. Porém, os dados relativos ao Ano-Safra 2010/2011 podem não estar totalmente atualizados.

⁸ Dados obtidos em SOUSA, J.; VALENTE JR., A.; MACIEL, I. *Avaliação do Pronaf B no Banco do Nordeste do Brasil S.A.* Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

Metodologia convencional do Pronaf B

Esta seção trata da operacionalização do Pronaf B com a metodologia convencional – termo empregado para distingui-la da metodologia do Agroamigo, tema da próxima seção. Até 2005, quando foi desenvolvido o Agroamigo, todo crédito do Pronaf B havia sido concedido por meio da metodologia que se chama, neste Informativo, de convencional. A partir de 2005, as duas metodologias passaram a coexistir.

A metodologia convencional surgiu, de certa forma, para permitir a expansão e a difusão do Pronaf B, já que as cerca de 150 agências do BNB não seriam capazes de atender a agricultores familiares espalhados por quase 2 mil municípios da região Nordeste e do norte de Minas Gerais e Espírito Santo. Fez-se necessário, portanto, um mediador entre os produtores e o banco, papel desempenhado pelas empresas de assistência técnica e extensão rural (Ater). Os agricultores familiares enquadrados no grupo B dirigem-se aos escritórios locais das empresas de Ater, que elaboram a proposta simplificada de crédito e encaminham-na ao banco. Caso a operação seja aprovada, o produtor deve comparecer à agência bancária para a assinatura do contrato e a liberação dos recursos, não havendo, como destacado por Abramovay (2008, p.15)⁹, uma “relação orgânica” entre o mutuário e o banco. As empresas de Ater que exercem o papel de mediadoras são vinculadas, em geral, aos governos estaduais. Embora careçam de melhor estrutura, essas empresas possuem capilaridade, com escritórios em um número significativo de municípios dos estados a que pertencem. De acordo com Magalhães e Abramovay (2006)¹⁰, as empresas de Ater são avaliadas e remuneradas pelo número de propostas de crédito que elaboram, independentemente da qualidade das mesmas. Segundo os autores, isso é um incentivo a que elaborem propostas padronizadas, que não levam em conta o perfil da atividade do tomador dos recursos. Não são avaliados o impacto do financiamento, tampouco a capacidade de pagamento do mutuário. Magalhães e Abramovay (2006) e Abramovay (2008) são críticos à mediação desempenhada pelas empresas de Ater, que, de acordo com os autores, não seleciona os tomadores de crédito, nem incentiva a aplicação dos recursos em atividades não tradicionais.

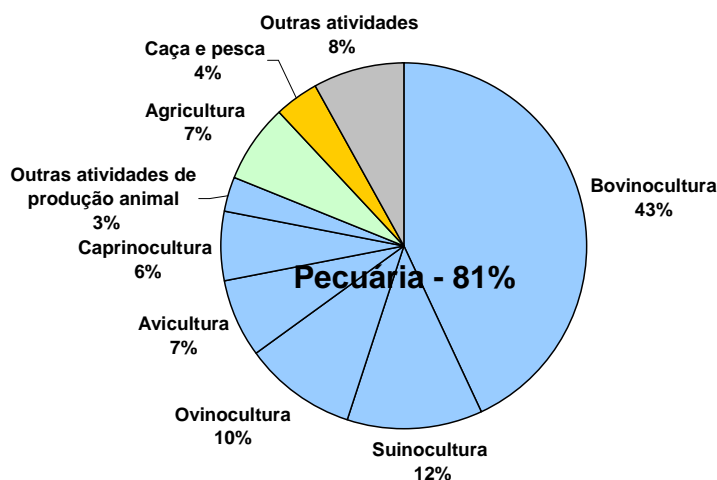
Os dados disponíveis parecem confirmar a padronização das propostas de crédito. No Ano-Safra 2004/2005, agricultores familiares do grupo B poderiam contratar crédito do Pronaf no valor máximo de R\$ 1.000. Os dados da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA) de financiamentos ao grupo B nesse Ano-Safra dão conta de algo em torno de 358 mil contratos, totalizando cerca de R\$ 358 milhões, o que evidencia que quase a totalidade dos contratos teve o valor de R\$ 1.000. Há evidência, também, de que os financiamentos do Pronaf B com a metodologia convencional concentraram-se em determinadas atividades. Como apresentado no gráfico 4, 81% das operações do Pronaf B na carteira do BNB em 2005 destinaram-se à pecuária. Esse dado é significativo, pois o BNB é responsável por grande parte dos financiamentos do Pronaf B e quase todos os contratos que estavam em sua carteira em 2005 foram feitos com a metodologia convencional¹¹.

⁹ ABRAMOVAY, R. *Alcances e limites das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do Agroamigo*. São Paulo: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 2008. (Texto para discussão nº10).

¹⁰ MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. *Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B*. Consultoria Plural, 2006.

¹¹ Financiamentos com a metodologia do Agroamigo passaram a ser concedidos somente em 2005; nesse ano, foram 18 mil operações. Esse número é pequeno frente ao total de 698 mil operações do Pronaf B na carteira do BNB em novembro de 2005.

Gráfico 4: Operações do Pronaf B na carteira do BNB, por atividade – Posição em novembro de 2005



Fonte: BNB (*apud* Magalhães e Abramovay, 2006).

Quais as razões para o amplo predomínio de financiamentos à pecuária e, em particular, à bovinocultura? A principal delas parece estar ligada à questão do risco, que afeta não apenas a decisão do produtor em relação à atividade em que pretende aplicar os recursos, como também a decisão do banco quanto à concessão do crédito. No Nordeste e, principalmente, no Semiárido, existe um risco significativo de perda da safra agrícola, em função das freqüentes secas. Embora as condições climáticas também afetem a pecuária, o produtor sempre tem a opção de vender o animal, caso seja necessário para pagar o financiamento. De acordo com Magalhães e Abramovay (2006), outro fator que acaba incentivando investimentos na pecuária é a existência de instituições tradicionais voltadas à atividade, como as feiras locais de animais.

A metodologia convencional do Pronaf B não se mostrou eficaz no sentido de induzir ao pagamento dos financiamentos. A inadimplência alcançou níveis bastante elevados e se tornou um problema para a União, que assumira o risco dos financiamentos. Dados da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (SPE, 2008¹²) indicam que, nas operações do Pronaf B contratadas até 30/06/2006 e ativas em 31/08/2007, mais de 222 mil contratos estavam em situação de inadimplência, o que corresponde a um saldo vencido de cerca de R\$ 268 milhões. Esse quadro fez com que a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA) baixasse a Portaria SAF nº 105/2007, que determinou a suspensão de novas operações do Pronaf B em municípios em que essa Linha tivesse taxa de inadimplência¹³ superior a 15% e mais de 50 contratos em atraso. A inadimplência havia ultrapassado esses limites na maior parte dos municípios nordestinos, de forma que, em novembro de 2008, as operações do Pronaf B estavam suspensas em 1.192 dos 1.989 municípios na área de atuação do BNB (Maciel, 2009¹⁴). Os dados enviados pelas instituições financeiras à SAF, apresentados em Abramovay (2008), mostram que a taxa de inadimplência do Pronaf B em 2008 era superior a 60% em 479 municípios.

¹² SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. *Levantamento das operações de crédito rural do Pronaf, Procefa e crédito fundiário*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2008.

¹³ Definida como a razão entre os contratos em atraso e os contratos “em ser” (ativos).

¹⁴ MACIEL, I. *Avaliação da metodologia do Agroamigo em Caucaia-CE*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009, 272 p. (Série Teses e Dissertações, volume 17).

As diversas razões que explicam a alta taxa de inadimplência no Pronaf B com a metodologia convencional podem ser divididas em dois grupos: (i) características dos agricultores familiares incluídos no grupo B do Pronaf; (ii) questões relativas à forma de operação do crédito. O público do Pronaf B é formado, em sua maioria, por agricultores familiares pobres, muitos dos quais não tiveram acesso prévio a crédito formal. Em geral, esses produtores têm dificuldade em fazer um planejamento de suas atividades, que lhes permita gerar receita para pagar as prestações no prazo. Existe, também, uma incompreensão acerca dos objetivos do financiamento do Pronaf, que se soma às necessidades por que passa grande parte dos agricultores familiares incluídos no grupo B. Atraídos pelo bônus de adimplência de 25%, alguns contraem financiamento não para aplicar em atividades produtivas, mas para pagar despesas da família. A utilização incorreta dos recursos é, assim, uma das causas da inadimplência. Alguns autores (Abramovay, 2008, p.18; Bittencourt *et. al.*, 2005¹⁵, p.213) apontam, ainda, que algumas organizações locais estimulam o não pagamento do financiamento, seja por vê-lo como uma transferência de renda a que os agricultores familiares teriam direito ou por acreditarem em uma futura renegociação das dívidas.

Em relação à forma de operação do Pronaf B, cabe retomar o que foi discutido anteriormente: na metodologia convencional, não se desenvolve uma relação direta entre o tomador dos recursos e o banco. O contato do mutuário é com as empresas de Ater, que tendem a elaborar as propostas de crédito de maneira padronizada. Nenhum dos dois atores envolvidos no processo de concessão do crédito – nem o banco, nem as empresas de Ater – desempenha um papel que é fundamental: o de reforçar para o mutuário os compromissos assumidos ao contrair o financiamento. Dado que a maior parte dos agricultores familiares do grupo B do Pronaf não teve acesso prévio a crédito formal, é essencial que seja explicitada para o mutuário a necessidade de aplicar os recursos nas atividades previstas na proposta de crédito e de planejar-se para pagar o financiamento em dia. A metodologia convencional não contribui para difundir, entre os mutuários, a noção do compromisso assumido ao acessar o crédito.

Existe, ainda, outra característica do Pronaf B que, possivelmente, afeta a inadimplência. Como discutido na seção 2, a União ou os Fundos Constitucionais assumem o risco das operações, mas não observam completamente a atuação dos bancos. Configura-se, assim, o que a literatura econômica convencionou chamar de “problema de agente-principal”. Os incentivos dos bancos (agentes) a acompanharem as operações e a cobrarem créditos em atraso é possivelmente menor do que seria caso assumissem o risco dos financiamentos. É possível que exista, assim, um controle das operações inferior ao desejável, contribuindo para a inadimplência.

Há, também, a questão dos incentivos enfrentados pelos mutuários no que diz respeito ao reembolso dos recursos. Por um lado, o bônus de adimplência de 25% é um incentivo à pontualidade no pagamento. Por outro lado, as sanções impostas em caso de inadimplência podem ser consideradas de baixo impacto. O público do Pronaf B, em geral, não tem relação prévia com o sistema bancário e, na metodologia convencional, não desenvolve essa relação quando da concessão do financiamento. Por isso, o fato de a inadimplência implicar rompimento da relação com o banco e não renovação do crédito é um problema menor para agricultores familiares do grupo B do Pronaf do que para produtores que dependem do sistema bancário por contraírem financiamentos recorrentemente. Uma das diferenças entre

¹⁵ BITTENCOURT, G.; MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. *Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. Pesquisa & Debate*, SP, volume 16, nº 2 (28), pp. 203-248, 2005.

financiamentos com recursos do OGU e aqueles que empregam recursos dos Fundos Constitucionais é que, no primeiro caso, as operações em inadimplência podem ser inscritas na Dívida Ativa da União. Porém, de acordo com SPE (2008), mais de 100 mil operações do Pronaf B com recursos do OGU estavam, em 2007, em inadimplência, mas não tinham sido inscritas na Dívida Ativa da União¹⁶. Existem, ainda, as renegociações de dívidas, freqüentes no crédito rural como um todo e que, no caso do Pronaf B, podem ser particularmente generosas com os inadimplentes. A Lei 12.249 / 2010 estabeleceu o rebate de 60% nas dívidas referentes a operações do Pronaf B contratadas em 2005 ou 2006; para as operações contratadas até 2004, de valor inferior a R\$ 1.000, as dívidas foram integralmente perdoadas.

Metodologia do Agroamigo

Em 2004, o BNB desenvolveu, em parceria com o MDA e com a GTZ (Cooperação Alemã para o Desenvolvimento), uma metodologia alternativa de operacionalização do Pronaf B. Essa metodologia foi chamada de Agroamigo, em alusão ao Crediamigo, programa de microcrédito urbano do BNB. Influenciada pelo Crediamigo, a nova metodologia para operacionalização do Pronaf B possui um elemento central: o assessor de microcrédito rural. A metodologia do Agroamigo, assim como a convencional, procura tornar possível a difusão do Pronaf B a despeito da limitação no número de agências do BNB. Ambas as metodologias dependem da atuação de um mediador entre os agricultores familiares e o banco. Na metodologia convencional, as empresas de Ater fazem esse papel; no Agroamigo, a mediação é feita pelo assessor de microcrédito rural. Esse assessor é uma espécie de representante do BNB junto ao mutuário, apesar de não ser formalmente um funcionário do banco - ele é contratado pelo Instituto Nordeste de Cidadania (INEC), uma OSCIP com a qual o BNB mantém parceria. O assessor de microcrédito rural recebe treinamento específico para exercer, entre outras, as seguintes funções: entrevistar potenciais clientes, elaborar propostas simplificadas de crédito, orientar os tomadores de crédito em relação à aplicação dos recursos, fazer visitas de acompanhamento e realizar cobrança de créditos atrasados.

Na metodologia do Agroamigo, cabe ao assessor de microcrédito rural divulgar o Programa, por meio de palestras informativas, que ocorrem na própria comunidade (por exemplo, em uma escola, igreja ou sede do Sindicato de Trabalhadores Rurais). Nas palestras, além de fornecer informações sobre as condições do crédito, o assessor deve enfatizar a questão do pagamento em dia do financiamento.

Os agricultores familiares enquadrados no grupo B e interessados em obter financiamento são, posteriormente, entrevistados pelo assessor de microcrédito rural. Com base naquilo que o produtor diz ser seu objetivo com o crédito, o assessor negocia o prazo e o valor do financiamento e elabora a proposta simplificada de crédito. A metodologia do Agroamigo prevê que a entrevista seja individual. Isso é importante para que se desenvolva uma relação pessoal entre o mutuário e o assessor de microcrédito rural. Durante a entrevista, o assessor deve esclarecer ao mutuário que, ao contrair o financiamento, ele assume dois compromissos: o de utilizar os recursos na atividade descrita na proposta de crédito e, ainda, de obter retorno com essa atividade dentro do prazo do financiamento. A entrevista é uma oportunidade para que o assessor explique ao agricultor familiar que, ao pagar o financiamento em dia, ele não só evita o pagamento de juros por atraso, como também se beneficia do bônus de adimplência de 25%. Além disso, o assessor de microcrédito rural

¹⁶ Uma vez que a operação tenha sido inscrita na Dívida Ativa da União, o mutuário inadimplente passa a dever não mais ao banco, mas à União. Nesse caso, a União pode ajuizar uma ação contra o devedor.

pode aproveitar a entrevista para orientar o produtor em relação à aplicação dos recursos. Embora não tenha formação superior em agronomia, o assessor pode aconselhar os agricultores a replicarem experiências bem sucedidas que tenha presenciado ou mesmo sugerir que não sejam feitos investimentos que tenham fracassado para outros produtores. A entrevista, em geral, ocorre na comunidade, de forma que, na maioria dos casos, não há visita prévia dos assessores aos estabelecimentos agropecuários. Visitas são feitas, segundo Maciel (2009), aos estabelecimentos de produtores que, na entrevista, não tenham fornecido todos os dados necessários ou que tenham prestado informações contraditórias. Prevê-se que haja visita prévia ao estabelecimento para 30% das propostas recebidas.

Após ser entregue na agência do BNB pelo assessor de microcrédito rural, a proposta simplificada de crédito é analisada pelo Comitê de Crédito da agência. Caso seja aprovada, o assessor deve estar presente quando da contratação da operação e da liberação dos recursos – isso pode ocorrer na agência do BNB ou mesmo na comunidade do produtor, por meio da entrega de cheque administrativo. Por ocasião do desembolso dos recursos, o assessor de microcrédito rural deve, mais uma vez, enfatizar os compromissos assumidos pelo mutuário e lhe entregar um calendário em que estejam assinaladas as datas de vencimento de cada parcela.

Após a liberação dos recursos, estão previstas na metodologia do Agroamigo visitas aos estabelecimentos agropecuários. As visitas de orientação são feitas pelo assessor de microcrédito rural responsável pela operação, ao passo que as visitas de verificação ficam a cargo de um assessor que não tenha participado da operação. Prevê-se que sejam feitas visitas de orientação na proporção de 20% e visitas de verificação na proporção de 10% do total de operações (Maciel, 2009).

Comparando-se as duas metodologias de operacionalização do Pronaf B, é possível identificar diferenças importantes entre a atuação dos mediadores em cada uma delas. Na metodologia convencional, a atuação das empresas de Ater se encerra na elaboração da proposta de crédito; na metodologia do Agroamigo, o assessor de microcrédito rural, além de ser responsável pela elaboração da proposta de crédito, está presente também no momento da liberação dos recursos, em visitas aos estabelecimentos e na eventual cobrança de créditos em atraso. O mutuário tem, na metodologia do Agroamigo, um contato individual e recorrente com o assessor de microcrédito rural, que é visto como representante do banco. Ao enfatizarem os compromissos assumidos pelos mutuários e as conseqüências do inadimplemento, os assessores de microcrédito rural exercem (mesmo que indiretamente) uma certa pressão sobre os agricultores do grupo B para que paguem o financiamento em dia. Por outro lado, na metodologia convencional, o mutuário não tem um contato recorrente com as empresas de Ater e nem as percebe como representantes do banco, de forma que a atuação dessas empresas pouco contribui para induzir a adimplência por parte dos agricultores do grupo B.

Há, também, diferenças entre os incentivos a que estão sujeitos os mediadores em cada uma das metodologias de operacionalização do Pronaf B. Na metodologia convencional, como mencionado anteriormente, a remuneração das empresas de Ater depende apenas da quantidade de propostas de crédito elaboradas. Na metodologia do Agroamigo, quando o assessor elabora uma proposta de crédito que é aprovada, a operação passa a fazer parte de sua carteira e ele fica responsável pela operação durante todo o período em que ela permanece ativa. A remuneração variável do assessor de microcrédito rural é função não apenas do número de operações por ele efetuadas, mas também do nível de adimplência de sua carteira. Para evitar que o assessor, buscando elevar o número de operações,

comprometa a qualidade das mesmas, a remuneração variável não é afetada caso o número de operações ultrapasse um determinado limite superior (Maciel, 2009).

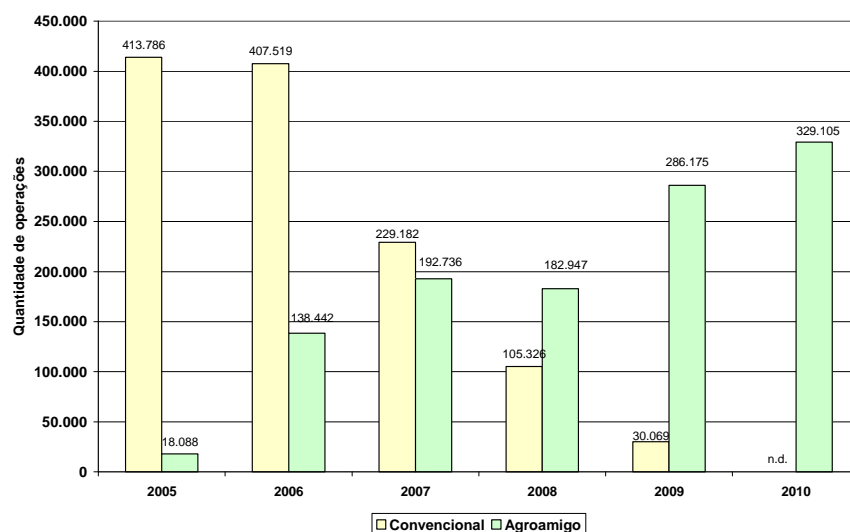
A metodologia convencional e a do Agroamigo têm em comum a pouca ênfase que concedem à assistência técnica. Na metodologia convencional, o contato que os agricultores familiares estabelecem com as empresas de Ater é burocrático e restrito aos escritórios dessas empresas. É possível, inclusive, que a incumbência de elaborar propostas de crédito até afaste as empresas de Ater daquela que é sua função principal: a assistência técnica, que requer visitas aos estabelecimentos agropecuários. Na metodologia do Agroamigo, apesar de haver um contato maior entre o produtor e o assessor de microcrédito rural e, em alguns casos, ocorrerem visitas aos estabelecimentos agropecuários, não está entre as funções do assessor o fornecimento de assistência técnica. O assessor não possui formação superior para exercer essa função¹⁷ e seu treinamento não está voltado para essa questão. O que o assessor de microcrédito rural pode fazer é dar orientações no que se refere à aplicação dos recursos do financiamento (por exemplo: qual espécie de gado adquirir e onde comprar), mas isso, evidentemente, não substitui a assistência técnica. O MDA transfere, atualmente, recursos a algumas empresas estaduais de Ater para que forneçam assistência técnica aos mutuários do Pronaf B, mas mesmo assim a difusão da assistência técnica permanece baixa. Isso limita o impacto dos financiamentos do Pronaf B, seja na metodologia convencional, seja na do Agroamigo.

O BNB começou a empregar a metodologia do Agroamigo nos financiamentos do Pronaf B a partir de 2005. Iniciou-se, então, um processo gradual de implantação dessa metodologia nos municípios na área de atuação do banco. Em dezembro de 2010, esse processo estava praticamente concluído: o Agroamigo estava presente em 1.945 dos 1.989 municípios na área de atuação do BNB. Essa difusão envolveu o crescimento do número de assessores de microcrédito rural e, em dezembro de 2010, contava-se com 632 assessores.

No gráfico 5, é apresentado o número de operações do Pronaf B efetuadas pelo BNB, de acordo com a metodologia empregada. Em 2005 e 2006, o aumento das operações com a metodologia do Agroamigo ocorreu paralelamente à manutenção do número de operações com a metodologia convencional. A partir de 2007, houve uma tendência de substituição da metodologia convencional pela alternativa. Essa substituição foi fruto, evidentemente, de uma política do BNB, mas duas medidas institucionais também contribuíram para esse processo. A supramencionada Portaria SAF nº 105/2007, que determinou a suspensão de operações do Pronaf B em municípios em que essa Linha tivesse taxa de inadimplência superior a 15% e mais de 50 contratos em atraso, abria uma exceção para o Agroamigo. Nos municípios em que a inadimplência havia ultrapassado os patamares estipulados, eram permitidas operações com a metodologia do Agroamigo, isto é, a suspensão abrangia apenas operações com a metodologia convencional. Outra medida foi tomada em 2008, quando se estabeleceu que as empresas de Ater continuariam a elaborar propostas de crédito do Pronaf B apenas nos municípios em que o Agroamigo ainda não estivesse implantado. Essas medidas contribuíram para que, em 2009, quase a totalidade das operações do Pronaf B efetuadas pelo BNB empregasse a metodologia do Agroamigo. Dado que o BNB é o principal operador do Pronaf B no país, é possível concluir que, atualmente, a maior parte das operações do Pronaf B no país é feita com a metodologia do Agroamigo.

¹⁷ No processo de seleção dos assessores de microcrédito rural, exige-se que eles tenham Ensino Médio completo, preferencialmente – mas não exclusivamente – em Curso de Técnico Agrícola ou Curso de Extensão Rural.

Gráfico 5: Número de operações contratadas pelo BNB no Pronaf B, por metodologia empregada – 2005 a 2010



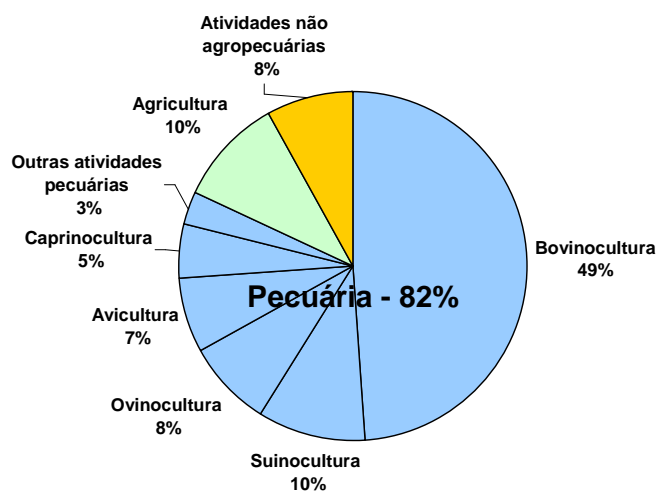
Fonte: BNB, 2010¹⁸

A metodologia do Agroamigo se mostrou muito eficaz no sentido de reduzir a inadimplência nas operações do Pronaf B. Segundo BNB (2010), em junho de 2010, a taxa de inadimplência do Agroamigo era de 4,68%, muito inferior à registrada na metodologia convencional. Isso parece demonstrar a importância da atuação do assessor de microcrédito rural. Por ser visto como um representante do banco e ter um contato recorrente com o mutuário, o assessor o pressiona (mesmo que indiretamente) a pagar o financiamento em dia. Além disso, o assessor possui incentivos monetários a formar uma carteira com baixa inadimplência.

Porém, a atuação do assessor de microcrédito rural não parece ter contribuído para diversificar as atividades a que se destinam os financiamentos do Pronaf B. No gráfico 6, mostra-se que 82% dos financiamentos do Pronaf B com a metodologia do Agroamigo, na carteira do BNB em 2010, destinaram-se à pecuária. Em particular, 49% das operações apoiaram a bovinocultura. Esses percentuais são muito similares àqueles apresentados no gráfico 4, referentes às operações do Pronaf B na carteira do BNB em 2005, período em que havia ampla prevalência da metodologia convencional. Embora esteja entre as funções do assessor orientar os produtores em relação à aplicação dos recursos, a metodologia do Agroamigo não alterou uma característica que já se verificava na metodologia convencional: o predomínio de financiamentos à pecuária.

¹⁸ BNB. *Experiência Agroamigo*. Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 2010.

Gráfico 6: Operações do Pronaf B com a metodologia do Agroamigo, na carteira do BNB, por atividade – Posição em 2010



Fonte: BNB (2011)¹⁹.

Cabe questionar se é desejável – do ponto de vista do impacto dos financiamentos do Pronaf B sobre as atividades produtivas – a distribuição da carteira apresentada no gráfico 6. Por um lado, é justificável o reduzido percentual de financiamentos à agricultura, dadas as restrições à atividade agrícola impostas pelo clima e solo do Semiárido, que ocupa boa parte da região de atuação do BNB. Por outro lado, seria desejável elevar a participação das atividades não agropecuárias, que podem constituir-se em importante complemento à renda familiar dos produtores em questão. No que tange à pecuária, duas questões parecem centrais: (i) o que pretendem com a pecuária os produtores que nela investem os recursos? (ii) há mercado para todos os produtores que estão investindo na pecuária e, em particular, na bovinopecuária?

Em relação ao primeiro ponto, é possível considerar dois casos extremos. Por um lado, deve haver produtores que aplicam os recursos na pecuária como uma fonte de produtos (leite, ovos) para autoconsumo, sem preocupação com a sustentabilidade da atividade em um prazo mais longo ou com a geração de renda que permita o pagamento do financiamento. Em um extremo oposto, estariam produtores que buscam gerar renda com a atividade pecuária, de forma que ela possa ser mantida mesmo após o reembolso dos recursos. Quanto maior for a proporção desse segundo tipo de produtor, maior é o impacto dos financiamentos do Pronaf B.

Para esses produtores que buscam gerar renda com a atividade pecuária, a segunda questão é fundamental: há mercado para todos aqueles que estão investindo na pecuária e, em particular, na bovinopecuária? Para um produtor que utilizou os recursos do financiamento para adquirir um bovino, é fundamental inserir-se em um mercado, seja para a venda do animal após engorda, seja para a venda de leite. É importante indagar, portanto, se a demanda por animais e seus produtos no Nordeste comporta os investimentos realizados.

¹⁹ BNB. *Relatório do Agroamigo 2010*. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

Comentários Finais

A delimitação do grupo B, no interior do Pronaf, foi extremamente importante para que o Programa pudesse ampliar seu apoio aos agricultores familiares. O referido grupo é extremamente heterogêneo e seu tratamento indiscriminado por parte do Pronaf resultava na concessão de financiamentos quase que exclusivamente aos agricultores familiares mais capitalizados. Para que os produtores de mais baixa renda tivessem acesso a essas linhas de crédito, foi necessário o direcionamento de recursos especificamente a esse grupo e o estabelecimento de condições especiais de financiamento, e foi exatamente esse o propósito do Pronaf B.

Em face do risco inerente ao crédito rural e, em especial, das características do grupo B do Pronaf, foi essencial, para a disseminação dos financiamentos, que a União ou os Fundos Constitucionais assumissem o risco das operações. Com isso e com a destinação crescente de recursos do OGU e dos Fundos Constitucionais – preponderantemente do FNE –, o Pronaf B pôde chegar ao patamar dos 500 mil contratos anuais, um número ainda insatisfatório se comparado ao universo dos possíveis beneficiários, mas inegavelmente significativo.

Apesar do relativo sucesso e da expansão verificada, a metodologia convencional do Pronaf B mostrou-se deficiente em alguns aspectos. A taxa de inadimplência atingiu patamares muito elevados; com isso, o Pronaf B afastava-se do propósito de linha de crédito e aproximava-se de uma transferência de renda. Além disso, a metodologia convencional do Pronaf B não se mostrou eficaz na promoção de uma diversificação das atividades produtivas ou de alteração nos padrões produtivos históricos. Houve uma concentração excessiva dos recursos do Pronaf B em atividades pecuárias e, sobretudo, na bovinocultura.

Diante dessas dificuldades, o BNB desenvolveu uma metodologia alternativa para a operacionalização do Pronaf B. O principal diferencial da metodologia do Agroamigo é a presença do assessor de microcrédito rural, que assegura uma mediação mais efetiva entre o banco e os mutuários. O Agroamigo foi capaz de reduzir consideravelmente as taxas de inadimplência dos financiamentos ao grupo B. Não foi capaz, porém – ao menos até o momento –, de potencializar a diversificação dos investimentos realizados com recursos do Programa. De qualquer maneira, trata-se de uma metodologia bem sucedida e com elementos que podem servir de exemplo a políticas públicas análogas.

Embora operador do Pronaf, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) não concede, até o momento, financiamentos ao grupo B do Programa. No bojo da recém criada Área Agropecuária e de Inclusão Social (AGRIS) e em linha com a prioridade do Governo Federal de erradicação da miséria extrema do território nacional, seria oportuno que o BNDES passasse a conceder créditos a esse grupo de agricultores familiares de mais baixa renda. A operacionalização do Pronaf B mereceria estudos adicionais, mas poderia ser efetuada por meio de parcerias. Neste sentido torna-se oportuno os aprendizados proporcionados pelo Programa Agroamigo, notadamente no que diz respeito à presença de um assessor de microcrédito rural.

Equipe Responsável

Guilherme Baptista da Silva Maia – Gerente
Fábio Brener Roitman – Economista
Bruno Martarello De Conti – Economista

Superintendente AGRIS: Marcelo Porteiro Cardoso

