BNDES

Biblioteca Digital

O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido

Guilherme Baptista da Silva Maia
Valéria Delgado Bastos
Bruno Martarello De Conti
Fábio Brener Roitman

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

O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido

Guilherme Baptista da Silva Maia
Valéria Delgado Bastos
Bruno Martarello De Conti
Fábio Brener Roitman*

Resumo

Com elevada vulnerabilidade econômica e social, os municípios pertencentes aos Territórios da Cidadania (TCs) do semiárido brasileiro contam, em geral, com estabelecimentos agropecuários bastante precários do ponto de vista das características produtivas. Diante disso, a grande maioria dos agricultores familiares da região permaneceria alijada do sistema nacional de crédito rural se não contasse com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), sobretudo em sua linha destinada ao Grupo B, relativo aos estabelecimentos com baixos rendimentos. Este artigo dedica-se ao estudo dos 36 TCs do semiárido brasileiro e da importância do Pronaf B para os agricultores familiares da região.

* Economistas do BNDES. Este artigo é de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a opinião do BNDES.

Abstract

With high economic and social vulnerability, the municipalities belonging to the Citizenship Territories (TCs) in the Brazilian semiarid region generally have rather unsatisfactory agricultural and cattle-raising establishments in terms of production. Due to this, the vast majority of farmers in the region would be excluded from the national system of rural credit if they did not have access to the National Program for Strengthening Family Agriculture (Pronaf), especially its line of credit aimed at Group B, related to low-income establishments. This article is dedicated to the study of 36 TCs in the Brazilian semiarid region and the importance of Pronaf B to family farmers in the region.

Introdução

Área vulnerável do ponto de vista econômico e social, o semiárido brasileiro, ao aliar condicionantes de pobreza ao fenômeno da seca, torna-se, inquestionavelmente, área prioritária para ações que contribuam à erradicação da miséria no país. O atual espaço geográfico do semiárido foi delimitado em 9 de março de 2005 por Portaria Interministerial dos Ministérios da Integração Nacional, Meio Ambiente e Ciência e Tecnologia, com base em três critérios: (i) isoetas (linhas de igual precipitação pluviométrica) de 800 mm; (ii) índice de aridez de até 0,5%, calculado pelo balanço hídrico no período de 1961 até 1990; e (iii) risco de seca maior que 60%, utilizando-se dados do período entre 1970 e 1990.[1] Os critérios aplicados resultaram em 1.133 municípios, totalizando uma área de 982.563 km^2.[2]

Neste artigo, buscou-se a interseção desse critério de delimitação geográfica com o conceito de Territórios da Cidadania (doravante, TCs), concebido para contribuir na promoção do desenvolvimento econômico de áreas socialmente vulneráveis e universalizar o alcance dos programas sociais básicos, visando integrar ações frequentemente dispersas de diversas esferas de governo. O programa Territórios da Cidadania, criado pelo governo federal em 2008, pauta-se por uma estratégia de desenvolvimento baseada no conceito de território, que agrupa os municípios brasileiros com características comuns, levando em consideração indicadores econômicos, sociais e regionais, de forma a orientar a implementação das políticas públicas.[3] Até o presente, foram definidos 120 TCs,[4] que abrangem cerca de 50% do território brasileiro, compreendendo um terço do total de municípios.

---

[1] A Lei 7.827/1989 definia o semiárido de acordo apenas com a precipitação média anual dos municípios. A nova delimitação do semiárido, determinada pelos critérios acima elencados, incorporou 102 novos municípios à referida região.

[2] Para mais detalhes, ver: <http://www.sudene.gov.br/conteudo/download/Portaria_inter_01.pdf>.

[3] Para aprofundar a discussão sobre o conceito de território como base de ações de desenvolvimento, ver Spagnoli *et al*. (2009).

[4] Acerca dessas informações, ver: <www.territoriosdacidadania.gov.br>.

A conjunção dos dois critérios, isto é, a identificação dos TCs na região do semiárido, é uma forma de delimitar as áreas de maior vulnerabilidade social do país. Como certos TCs têm alguns municípios que compõem a região do semiárido e outros que não estão nela incluídos, foram selecionados para avaliação os 36 TCs para os quais ao menos 75% dos municípios localizam-se na região do semiárido. Esses TCs estão distribuídos em nove estados brasileiros e estão representados na Figura 1.

Estabelecido um conjunto de áreas prioritárias para ação social, este artigo busca explorar o papel do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) na expansão do crédito agropecuário e, particularmente, no acesso ao crédito dos agricultores familiares, parcela majoritária nos estabelecimentos agrícolas dos TCs delimitados. Mais especificamente, por analisar uma região de grande fragilidade social e econômica, busca-se focar no papel do Pronaf B, a linha do programa dedicada à parcela mais vulnerável dos agricultores familiares. O artigo divide-se em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, discorre-se sobre o Pronaf B; na terceira, descrevem-se as características produtivas dos estabelecimentos agropecuários dos 36 TCs selecionados; na quarta, discute-se a questão do crédito e inclusão financeira nos TCs em questão.

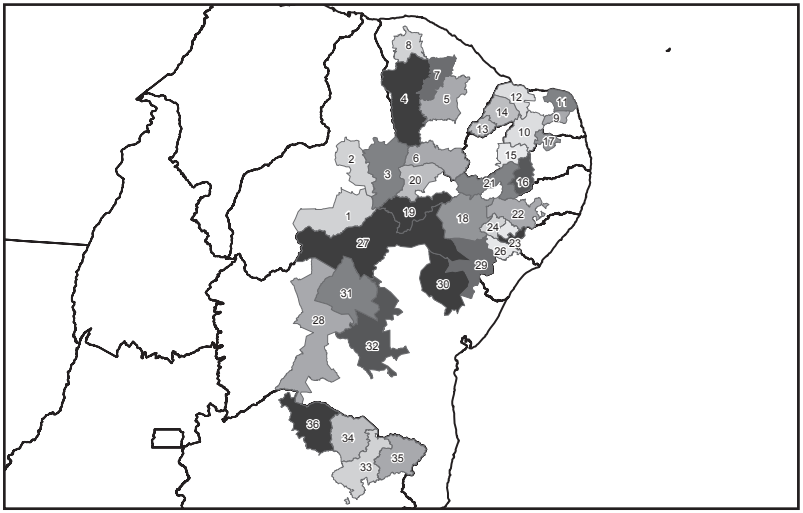
O Pronaf B

Caracterização do programa

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), criado pelo governo federal em 1996 e atualmente gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), fornece crédito de custeio e investimento aos agricultores familiares, em condições mais favoráveis do que aquelas vigentes no crédito rural convencional. O BNDES opera o Pronaf praticamente desde sua origem, sobretudo nas linhas de financiamento ao investimento, embora a partir de 2007 tenha passado a operar, também, crédito de custeio.[5]

[5] Para uma análise sobre a participação do BNDES no Pronaf, ver De Conti & Roitman (2011).

Figura 1
Territórios da Cidadania da região do semiárido



1 - Serra da Capivara - PI
2 - Vale do Canindé - PI
3 - Vale do Guaribas - PI
4 - Inhamuns Crateús - CE
5 - Sertão Central - CE
6 - Cariri - CE
7 - Sertões de Canindé - CE
8 - Sobral - CE
9 - Potengi - RN
10 - Seridó - RN
11 - Mato Grande - RN
12 - Açu-Mossoró - RN
13 - Alto Oeste - RN
14 - Sertão do Apodi - RN
15 - Médio Sertão - PB
16 - Cariri Ocidental - PB
17 - Curimataú - PB
18 - Itaparica - PE/BA
19 - Sertão do São Francisco - PE
20 - Sertão do Araripe - PE
21 - Sertão do Pajeú - PE
22 - Agreste Meridional - PE
23 - Bacia Leiteira - AL
24 - Alto Sertão - AL
25 - Médio Sertão - AL
26 - Alto Sertão - SE
27 - Sertão do São Francisco - BA
28 - Velho Chico - BA
29 - Semi-Árido Nordeste II - BA
30 - Sisal - BA
31 - Irecê - BA
32 - Chapada Diamantina - BA
33 - Médio Jequitinhonha - MG
34 - Alto Rio Pardo - MG
35 - Baixo Jequitinhonha - MG
36 - Serra Geral - MG

Fonte: BNDES.

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,[6] 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; e (v) obter no mínimo 80% de sua renda bruta anual da exploração agropecuária ou extrativa.[7]

Entretanto, uma vez delimitado o potencial público beneficiário (os ditos "pronafianos"), não se estabelecia qualquer distinção entre as famílias no que se refere ao rendimento 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 nos 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 foi destinado 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

[6] "Módulo fiscal" é uma unidade de referência fundiária que varia conforme o município, segundo critérios de produtividade da terra, culturas mais comuns na região etc. Para mais detalhes, ver portal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

[7] Resolução CMN 2.191/95.

emprestar recursos aos produtores mais capitalizados, com 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 e Silva (2007)]. No ano-safra 1997-1998, o universo dos pronafianos foi reduzido, já que se definiu 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 pronafianos, os agricultores familiares com rendas mais baixas continuaram, de certa forma, alijados do sistema formal de crédito.

Diante desse quadro – e também como forma de compensação pela extinção do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) – 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 próprios[8] e condições específicas de financiamento.[9] O Grupo A era específico para as famílias assentadas

[8] Visto que as taxas de juros do crédito Pronaf podem ser insuficientes para a cobertura dos custos de operacionalização do programa (que envolvem custos de captação de recursos, tributários e operacionais), o Pronaf só é viável porque a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (Ministério da Fazenda) arca com a diferença entre as receitas e os custos do programa, por intermédio de um procedimento conhecido como "equalização de encargos financeiros". A STN define, a cada ano, para os distintos grupos do Pronaf, 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 Maia, Roitman e De Conti (2011).

[9] 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.

pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária. Os demais grupos eram definidos de acordo com a renda familiar anual dos produtores. A ideia 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 precisariam disputar recursos com os agricultores familiares mais capitalizados, tendo portanto maiores chances na obtenção de recursos.

Os agricultores familiares com menores rendas anuais foram classificados como 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).[10]

Visto que no início 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. O Pronaf B passou a ser associado, portanto, a um "Pronaf do Nordeste" e efetivamente contribuiu para a disseminação dos financiamentos do programa nessa região e para a consequente redução da concentração regional de seus recursos, como se verá.

[10] 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 De Conti e Roitman (*op. cit.*).

O Grupo B é hoje formado pelos produtores com renda anual familiar bruta de até R$ 6.000[11] – excluindo-se os proventos de aposentadoria rural –, e até 70% dessa renda pode ser oriunda 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% a.a. nas modalidades convencionais do Pronaf. O Grupo B dispõe ainda de um importante privilégio: 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 aquelas que receberam no momento da concessão do financiamento.

Essas facilidades são concedidas em função da particular vulnerabilidade do grupo beneficiário. Os agricultores de baixa renda se encontram, em sua quase totalidade, completamente excluídos do sistema ordinário de financiamento produtivo. O objetivo do Pronaf B, portanto, é a concessão de crédito em condições facilitadas a esses agricultores familiares que, por vias ordinárias, não disporiam de acesso a linhas de financiamento. Espera-se que esses recursos viabilizem a inclusão produtiva dos estabelecimentos em questão, promovendo um aumento da renda e, consequentemente, do bem-estar das famílias beneficiárias.

Avaliação, dificuldades e aprimoramentos

Uma completa avaliação do Pronaf B é extremamente complexa, já que requer análises multidimensionais, fugindo, portanto, do escopo

[11] Dados relativos ao ano-safra 2011-2012. Quando da criação do Pronaf B, em 1999, o limite superior para enquadramento das famílias no grupo era de R$ 1.500,00 anuais. Esse valor foi elevado três vezes, até chegar ao atual valor de R$ 6.000,00 anuais.

deste artigo. Ainda assim, é possível destacar alguns pontos relativos aos resultados iniciais dessa linha, às dificuldades que enfrentou, aos aprimoramentos verificados ao longo do tempo e à necessidade de mudanças adicionais. Tudo isso, com o propósito de fornecer subsídios para o constante aperfeiçoamento do programa e para elevar seu potencial de contribuição à luta pela erradicação da pobreza extrema em território nacional.

Um importante aprimoramento do Pronaf B foi consolidado pela implementação de uma metodologia alternativa de operacionalização do programa, desenvolvida pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB), em parceria com o MDA e com a GTZ (Cooperação Alemã para o Desenvolvimento). Essa metodologia foi chamada de Agroamigo, em alusão ao Crediamigo, programa de microcrédito urbano do BNB, e foi bastante bem-sucedida em alguns de seus objetivos, como se verá a seguir, embora deva passar ainda por aprimoramentos adicionais.

Quando da implementação do Pronaf B, o primeiro desafio a ser enfrentado dizia respeito a sua capacidade de expansão e difusão territorial, já que as cerca de 150 agências do BNB não seriam capazes de atender a agricultores familiares espalhados pelos quase dois 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, e esse papel foi desempenhado pelas empresas de assistência técnica e extensão rural (Ater). Nessa metodologia – que será chamada aqui de "convencional", para distingui-la da metodologia do Agroamigo, que será também discutida –, 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.

Com isso, permitiu-se que as linhas de financiamento do Pronaf B chegassem a municípios que não contam com agências do BNB. No entanto, a operacionalização do programa dependia ainda de uma iniciativa dos agricultores, que deveriam buscar as empresas de Ater.

Dado o nível de desinformação do público em questão e o baixíssimo percentual de estabelecimentos agropecuários na região que contam com assistência técnica (como será visto na terceira seção), pode-se supor que a capacidade de difusão do Pronaf B era ainda restrita, diante do imenso universo de seus potenciais beneficiários.

O Agroamigo estabeleceu outro mediador da relação entre os agricultores familiares e o banco, com um perfil muito mais autônomo e proativo: o assessor de microcrédito rural, que se tornou uma figura central para o sucesso dessa nova metodologia. Esse assessor é uma espécie de representante do BNB para atender ao mutuário, apesar de não ser formalmente um funcionário do banco.[12] No Agroamigo, cabe ao assessor de microcrédito rural divulgar o programa, por meio de palestras informativas que ocorrem na própria comunidade (*e.g.* em escolas, igrejas ou sedes do Sindicato de Trabalhadores Rurais). Os agricultores familiares enquadrados no Grupo B e interessados em obter financiamento são, posteriormente, entrevistados pelo assessor de microcrédito rural, que elabora uma "proposta simplificada de crédito". Essa proposta é entregue pelo assessor em uma agência do BNB e, caso aprovada, os recursos podem ser liberados na própria agência ou mesmo na comunidade do produtor, por meio da entrega de um cheque administrativo.

Notam-se, portanto, dois elementos catalisadores da difusão e expansão do Pronaf B, quais sejam, a prerrogativa de que os assessores de microcrédito rural é que devem tomar a iniciativa de apresentar o programa às comunidades e a abolição da necessidade de que o mutuário compareça à agência do BNB. Essas alterações certamente colaboraram para a expansão do Pronaf B, mas, como se verá na quarta seção, são ainda insuficientes para permitir um grau elevado de difusão do programa entre os estabelecimentos agropecuários do semiárido. É razoável supor que ainda há produtores enquadráveis no Pronaf B, na região do semiárido, que não tiveram acesso à oferta dessa linha de crédito.

[12] O assessor de microcrédito rural é contratado pelo Instituto Nordeste de Cidadania (Inec), uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), com a qual o BNB mantém parceria.

Além da dificuldade relacionada à difusão do crédito por todo o território nacional, um segundo grande problema associado ao Pronaf B, nos primeiros anos de sua existência, foi sua elevada taxa de inadimplência. A metodologia convencional do Pronaf B não se mostrou eficaz para induzir ao pagamento dos financiamentos. A inadimplência alcançou níveis bastante altos 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 (2008)] indicam que, nas operações do Pronaf B contratadas até 30 de junho de 2006 e ativas em 31 de agosto de 2007, mais de 222 mil contratos estavam em situação de inadimplência, o que correspondia a um saldo vencido de cerca de R$ 268 milhões. Esse quadro fez a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA) baixar a Portaria SAF 105/2007, que determinou a suspensão de novas operações do Pronaf B em municípios em que essa linha tivesse taxa de inadimplência[13] superior a 15% e mais de cinquenta 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 (2009)]. Os dados enviados pelas instituições financeiras à SAF, expostos em Abramovay (2008), mostram que a taxa de inadimplência do Pronaf B em 2008 era superior a 60% em 479 municípios.

As diversas razões que explicam a alta taxa de inadimplência no Pronaf B com a metodologia convencional podem ser agregadas em dois grupos: (i) características dos agricultores familiares incluídos no Grupo B do Pronaf; e (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 realizar 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

[13] Definida como a razão entre os contratos em atraso e os contratos "em ser" (ativos).

de 25%, alguns contraem financiamento não para aplicar em atividades produtivas, mas para pagar despesas da família. A utilização indevida dos recursos é, portanto, uma das causas da inadimplência. Alguns autores [Abramovay (2008, p. 18); Bittencourt *et al.* (2005, p. 213)] apontam, ainda, a existência de organizações locais que 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. Isso ocorre porque o risco das operações é assumido pela União ou pelos Fundos Constitucionais, configurando o que a literatura econômica chama de "problema de agente-principal". Os incentivos dos bancos (agentes) a acompanharem as operações e a cobrarem créditos em atraso são possivelmente menores do que seriam caso assumissem o risco dos financiamentos. Na metodologia convencional do Pronaf B, portanto, é possível que exista 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 con-

traírem financiamentos recorrentemente. Uma das diferenças entre 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. No entanto, de acordo com SPE (2008), mais de cem mil operações do Pronaf B com recursos do OGU estavam, em 2007, em inadimplência, mas não tinham sido inscritas na Dívida Ativa da União.[14] Existem, ainda, as renegociações de dívidas, frequentes no crédito rural 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$ 1.000,00, as dívidas foram integralmente perdoadas.

A metodologia do Agroamigo, porém, alterou substancialmente o nível de inadimplência do Pronaf B. As razões são diversas, mas é importante destacar o papel essencial dos assessores de microcrédito. Em primeiro lugar, porque ele estabelece uma relação pessoal com os mutuários, iniciada por uma entrevista pessoal com cada um deles. Durante a entrevista, o assessor deve esclarecer o candidato ao financiamento que, ao contraí-lo, ele assume dois compromissos: utilizar os recursos na atividade descrita na proposta de crédito e obter retorno com essa atividade no 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%.

Esse contato individual e recorrente do mutuário com o assessor de microcrédito rural permite que este seja visto como um representante do banco. Ao enfatizarem os compromissos assumidos pelos mutuários e as consequências do inadimplemento, os assessores de microcrédito exercem certa pressão sobre os agricultores do Grupo B para que paguem o financiamento em dia. Por outro lado, na metodo-

[14] 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.

logia convencional, o mutuário não estabelece 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 à adimplência por parte dos agricultores do Grupo B.

Há diferenças, também, nos incentivos a que estão sujeitos os mediadores em cada uma das metodologias de operacionalização do Pronaf B. Na metodologia convencional, 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. Ademais, para evitar que o assessor comprometa a qualidade de sua carteira ao tentar elevar demasiadamente o número de operações, a remuneração variável não é afetada caso o número de operações ultrapasse um determinado limite superior [Maciel (2009)].

Pelo contato pessoal do mutuário com os assessores de microcrédito, pela decorrente possibilidade de que as regras do financiamento fiquem mais claras ao mutuário e pelos incentivos para que os assessores mantenham carteiras "com qualidade", a metodologia do Agroamigo se mostrou muito eficaz para reduzir a inadimplência nas operações do Pronaf B. Segundo BNB (2011), em junho de 2010, a taxa de inadimplência do Agroamigo era de 4,68%, muito inferior à registrada na metodologia convencional. Mais do que qualquer outra coisa, isso parece demonstrar a importância da atuação do assessor de microcrédito rural.

Nota-se, portanto, que as alterações no Pronaf B tiveram ao menos dois importantes resultados positivos: o aumento da capilarização do programa, que contribui ao objetivo de concessão de crédito em condições facilitadas ao maior número possível de agricultores familiares de baixa renda; e a redução da inadimplência, uma melhoria de gestão que colabora com a perpetuação e expansão do programa. Esses aprimoramentos foram fundamentais para o fortalecimento do

Pronaf B na qualidade de instrumento privilegiado de ação social e inserção financeira nas áreas mais carentes do país, tais como aquelas que compõem os TCs do semiárido brasileiro. Na próxima seção, serão analisadas as características produtivas dos estabelecimentos agropecuários da região em questão, para, em seguida, discutir-se o papel do Pronaf B nos referidos TCs.

A região analisada: um painel dos 36 TCs do semiárido

Consta no Censo Demográfico de 2010 que o Brasil tem uma população rural equivalente a quase trinta milhões de pessoas. Desse montante, praticamente metade (47,8%) encontra-se na Região Nordeste. Nessa região, para uma população total de 57 milhões de pessoas, 15,3 milhões (26,9%) constituem a população rural. A região apresenta uma grande proporção de agricultura familiar no que diz respeito à área (37% da área dos estabelecimentos agropecuários do Nordeste são de natureza familiar; a região concentra a maior parcela da área total da agricultura familiar do país), embora com a menor área média por estabelecimento (13 hectares). A região também responde pela maior proporção do pessoal ocupado na agricultura familiar (52%) e pela segunda posição (depois do Sul) em relação a valor da produção gerada pela agricultura familiar (26%).

Com relação aos 36 TCs da região do semiárido (exibidos na primeira seção), a proporção da população rural é ainda maior. Esses TCs contam com 11 milhões de pessoas, distribuídas em 602 municípios, com 38,4% dessas pessoas fazendo parte da população rural. A região selecionada é formada por municípios com indicadores socioeconômicos bastante precários. O valor médio do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) para o conjunto dos TCs do semiárido é de 0,63, contra a média para o Brasil de 0,718. A Tabela 1 organiza alguns indicadores sobre a demografia dos TCs do semiárido e a importância da agricultura familiar.

No que se refere ao grau de modernização e ao avanço tecnológico da agropecuária nos Territórios da Cidadania do semiárido, a Tabela 2 resume os principais indicadores, atualizando levantamentos anteriores de Buainain *et al*. (2007).

Tabela 1

Indicadores selecionados – 36 TCs do semiárido

	Nº de municípios	População total	População rural	% População rural	Nº estab. de agricultura familiar	Famílias assentadas	IDH médio
Potengi (RN)	11	82.277	37.895	46,06	5.224	1.124	0,62
Curimataú (PB)	10	99.217	37.202	37,50	8.665	762	0,58
Alto Sertão (AL)	8	169.107	91.231	53,95	10.042	1.038	0,58
Médio Sertão (AL)	9	153.422	83.638	54,51	16.144	0	0,56
Bacia Leiteira (AL)	11	125.693	59.046	46,98	11.433	357	0,58
Mato Grande (RN)	15	223.761	114.246	51,06	7.238	5.161	0,61
Cariri Ocidental (PB)	17	121.544	45.483	37,42	10.548	896	0,61
Médio Sertão (PB)	24	232.614	55.707	23,95	8.836	1.049	0,63
Itaparica (PE/BA)	13	301.355	106.851	35,46	16.494	2.564	0,67
Sertões de Canindé (CE)	6	195.314	86.314	44,19	17.416	3.261	0,62
Irecê (BA)	20	403.070	155.392	38,55	41.011	1.532	0,61
Vale do Canindé (PI)	17	121.120	62.858	51,90	14.715	726	0,60
Serra da Capivara (PI)	18	140.761	79.133	56,22	19.472	2.139	0,61
Alto Sertão (SE)	7	146.529	78.198	53,37	12.833	3.564	0,58
Açú-Mossoró (RN)	14	455.589	87.030	19,10	6.308	6.786	0,70
Baixo Jequitinhonha (MG)	20	270.516	97.184	35,93	7.448	390	0,68
Sertão do Araripe (PE)	10	307.658	142.520	46,32	25.908	423	0,62
Alto-Oeste (RN)	30	196.280	69.115	35,21	11.169	0	0,64
Sertão do Apodi (RN)	17	157.247	55.790	35,48	9.152	2.860	0,63
Sertão do Pajeú (PE)	20	395.293	153.673	38,88	35.024	1.810	0,65
Seridó (RN)	25	295.748	70.676	23,90	11.266	1.007	0,69
Médio Jequitinhonha (MG)	19	287.396	128.117	44,58	20.410	383	0,65
Alto do Rio Pardo (MG)	15	192.118	86.210	44,87	16.097	30	0,65
Sobral (CE)	17	450.391	128.767	28,59	21.484	1.000	0,65
Sisal (BA)	20	582.331	33.149	57,21	58.238	2.482	0,60
Cariri (CE)	27	892.558	266.418	29,85	48.208	605	0,66
Sertão Central (CE)	12	362.091	158.415	43,75	32.549	2.096	0,63
Inhamuns Crateús (CE)	20	524.175	235.562	44,94	45.145	3.649	0,64
Vale do Guaribas (PI)	39	340.286	180.816	53,14	47.428	1.193	0,60
Chapada Diamantina (BA)	24	376.467	189.114	50,23	36.876	3.590	0,63
Semiárido Nordeste II (BA)	18	407.964	224.676	55,07	55.761	668	0,58
Serra Geral (MG)	16	285.678	105.196	36,82	19.357	1.793	0,65
Agreste Meridional (PB)	20	587.086	257.840	43,92	44.493	2.609	0,60
Velho Chico (BA)	16	370.102	197.622	53,40	31.256	9.227	0,62
Sertão do São Francisco (BA)	10	494.624	178.664	36,12	31.768	2.371	0,64
Sertão do São Francisco (PE)	7	434.835	154.008	35,42	17.717	4.694	0,72
36 TCs do semiárido	**602**	**11.182.217**	**4.293.756**	**38,40**	**833.133**	**73.839**	**0,63**

Fontes: Pnud, Censo Agropecuário 2006 e Censo 2010 do IBGE.

Esses dados são importantes, pois o aumento do rendimento agrícola decorre do uso de insumos agrícolas (fertilizantes que se destinam a suprir a carência de nutrientes dos solos e defensivos agrícolas que

asseguram a eficiência no controle de pragas que atacam as culturas), insumos mecânicos (como máquinas e implementos agrícolas), métodos de irrigação, qualidade e genética das sementes, técnica de cultivo etc. Ainda que contribuam para a modernização e produtividade agrícola, o acesso a esses insumos depende da relação entre seus preços e o preço dos produtos, o que claramente distingue agricultores conforme a renda.

Tabela 2
Características tecnológicas do processo produtivo agropecuário – Brasil, regiões e TCs do semiárido – 2006 (%)

Regiões e Territóros da Cidadania	Adubos e corretivos	Agrotóxicos	Máquinas e implementos agrícolas	Trator	Preparo do solo	Uso de força (tração)				Recebe orientação técnica*	Irrigação
						Animal	Mecânica	Animal e mecânica	Manual		
Brasil	33	27	19	10	43	25	19	11	45	22	6
Norte	9	12	4	4	14	21	6	3	69	15	2
Nordeste	18	19	11	2	38	27	12	9	52	8	6
Sudeste	49	24	25	17	41	20	25	12	43	31	12
Sul	69	60	41	25	71	23	36	19	22	48	5
Centro-Oeste	23	16	21	20	33	26	19	17	38	30	5
36 TCs	13	19	15	2	51	34	15	14	38	10	6

Fonte: Censo Agropecuário 2006.
* Ocasional e regularmente.

Os dados do Censo Agropecuário de 2006 revelam que o Nordeste é a região que exibe, depois do Norte, os piores indicadores em relação ao uso de insumos agrícolas e de modernas práticas e técnicas de produção. A situação nos TCs do semiárido revela essa mesma precariedade. O uso de insumos químicos e mecânicos situa-se em níveis inferiores à média nacional – em apenas 13% dos estabelecimentos são usados adubos/corretivos[15] e em 19% deles há uso de agrotóxicos (também chamados defensivos agrícolas); máquinas e implementos agrícolas são empregados em 15% dos estabelecimentos e tratores em apenas 2% deles. No caso do uso de força (tração), a produção agropecuária dos TCs do semiárido é apoiada no uso de animais, normalmente associados ao emprego de técnicas mais rudimentares

[15] O indicador de uso de adubos/corretivos deve ser observado com cuidado, pois inclui desde práticas modernas de fertilização até adubagem natural.

de cultivo, com reduzido uso de meios de produção mais modernos, como tração mecânica (15%) ou animal e mecânica (14%). É pouco frequente o preparo do solo, comparativamente às regiões Sul e Sudeste, bem como é modesto o emprego de irrigação, justamente na região que mais demandaria essas técnicas; além disso, há pouca incidência de orientação técnica aos estabelecimentos.

A especificidade das diversas regiões do país se faz sentir também no tipo de produtos utilizados para adubação, com destaque nas regiões de agricultura mais atrasada, como os TCs analisados, para o uso de esterco e urina animal em detrimento de adubos químicos nitrogenados (apenas 7%, comparado a 62% no Sul e a uma média nacional de 26%).

O emprego de insumos químicos vem esbarrando em crescentes cuidados de natureza ambiental, que levam à ênfase crescente em práticas de culturas orgânicas. Não obstante, os estabelecimentos agrícolas dos TCs do semiárido não têm presença destacada em agricultura orgânica, isto é, sem uso de agrotóxicos ou adubos químicos (2%), o que os torna semelhantes às demais regiões do país, embora com menor participação em relação aos estabelecimentos que utilizam a agricultura orgânica com certificação.

A distinção entre agricultura familiar e não familiar é mais evidente no que diz respeito ao uso de máquinas, tratores e alguns implementos agrícolas, em geral de custo elevado e dependentes de escala, o que constitui barreira potencial aos agricultores familiares. Apenas 15% dos estabelecimentos dos 36 TCs empregam máquinas e implementos agrícolas (11% no Nordeste, 41% no Sul e 25% no Sudeste), em geral, insumos mecânicos mais simples – como arados e, em menor grau, grades ou enxadas rotativas e roçadeiras – em função das limitações de renda e escala, bem como da associação a técnicas mais rudimentares de cultivo, ao tipo de terreno e à topografia de cada região, que impõem limitações à utilização de tratores e alguns implementos. Os estabelecimentos dos 36 TCs são os com menor incidência no uso de tratores, mesmo aqueles de menor potência, verificado em apenas 2% dos estabelecimentos – mesmo percentual do Nordeste e inferior a todas as regiões do país, em

especial Sul (25%) e Centro-Oeste (20%) e até mesmo Norte (4%). No caso dos tratores de maior potência, a maior incidência ocorre no Centro-Oeste (10% do total), explicada pela expansão recente da fronteira agrícola e do tipo de terreno.

O emprego de técnicas de preparo do solo é elevado nos TCs do semiárido, mas obscurece a precariedade com que este é realizado, por meio de técnicas rudimentares e que resultam em maior erosão do solo, como aração e gradagem (55%) e cultivo mínimo (42%), em detrimento do plantio direto na palha, que prevalece no Sul (49%).

A maioria dos estabelecimentos agropecuários dos 36 TCs do semiárido não recebe assistência técnica rural e, quando recebe, ela é quase exclusivamente proveniente do governo (67%), por meio da Embrapa e das Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária, enquanto no Sudeste, Sul e Centro-Oeste essa assistência é prestada também por cooperativas e empresas privadas.

Parcela expressiva dos estabelecimentos agropecuários do país (42%) não emprega práticas agrícolas de conservação do solo. Nos TCs do semiárido, as principais práticas são as mais tradicionais, como plantio em nível, queimada e rotação de culturas, com menor incidência do pousio, da proteção de encostas e do uso de terraços e de lavouras para recuperação de pastagens.

Resumindo, é em geral precário o grau de atualização das técnicas produtivas nos estabelecimentos dos TCs do semiárido, com utilização de técnicas rudimentares de produção, baixa aplicação de insumos químicos (em geral, adubos naturais) e escassa utilização de máquinas e implementos agrícolas, com prevalência de tração manual e animal, pouca irrigação e preparo do solo, resultando em baixo rendimento, produtividade e tendência à perpetuação do círculo da pobreza. Apesar da importância da agricultura familiar para a economia da região, cuja participação supera a média do Brasil em número de estabelecimentos e valor global da produção, parcela relevante é marcada por expressiva fragilidade econômica e social.

Essa situação se reflete nas receitas médias (receita anual dividida pelo número de estabelecimentos) dos estabelecimentos agropecuários

da região. Os 36 TCs do semiárido encontram-se bem abaixo da média nacional, atingindo apenas a metade da renda média do total dos 120 TCs do Brasil, que por sua vez representa metade da média nacional. Pela Tabela 3, vê-se que a receita anual média por estabelecimento no Brasil era superior a R$ 23 mil, em 2006, contra R$ 12 mil nos 120 TCs do Brasil e R$ 6 mil nos 36 TCs do semiárido.

Tabela 3
Valor das receitas anuais médias por estabelecimento agropecuário – 2006

Região	R$
Brasil	23.534
Norte	10.509
Nordeste	9.250
Sudeste	43.490
Sul	34.785
Centro-Oeste	57.327
120 TCs	12.788
36 TCs	6.022

Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Crédito e inclusão financeira

O padrão de financiamento nos 36 TCs do semiárido

A análise do perfil econômico dos TCs do semiárido revela a importância da agricultura familiar para a economia da região analisada. Nesse contexto, as dificuldades produtivas naturais, associadas a um contexto de pobreza e desigualdades sociais, indicam a relevância do Pronaf para promover a inserção produtiva da população mais carente localizada no meio rural.

A análise dos dados do Censo Agropecuário de 2006 indica que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é de grande importância na economia agropecuária da região. O papel do programa na região do semiárido é, comparativamente, ainda mais determinante, uma vez que os agricultores do semiárido mostram-se mais dependentes dessa fonte de financiamento, em razão da quase inexistência de outras fontes de crédito agrícola. Em outras regiões, além do Pronaf, os agricultores contam também com financiamento de cooperativas de crédito, empresas integradoras e fornecedores de matéria-prima.

Segundo Censo Agropecuário de 2006, 919 mil estabelecimentos agropecuários no Brasil obtiveram algum tipo de financiamento agropecuário, sendo 781 mil de agricultura familiar. Nos 36 TCs do semiárido, 135 mil estabelecimentos agropecuários tiveram acesso a financiamento, sendo 122 mil de agricultura familiar. Portanto, 14,7% do total de estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar dos TCs do semiárido conseguiram algum tipo de financiamento no decorrer do ano.[16] O volume de crédito liberado no ano, na região do semiárido, foi de R$ 505 milhões. Se esses valores forem ponderados pela população rural da região, a distância entre os 36 TCs do semiárido (R$ 117,66) e a média do Brasil (R$ 720,93) revela-se muito significativa.

No que diz respeito às fontes de financiamento, outra característica pode ser observada: os bancos, em especial na qualidade de agentes de repasse de programas federais, são a principal fonte de recursos, havendo uma baixa diversidade de fontes de financiamento. Em particular, nos 36 TCs do semiárido foram obtidos apenas R$ 6,5 milhões em financiamentos por intermédio de cooperativas de crédito, como mostra a Tabela 4. Esse volume é 28 vezes menor do que aquele repassado por cooperativas nos dez TCs da Região Sul do Brasil (R$ 118 milhões). Os recursos de empresas integra-

[16] Para efeito de comparação, existem 84 mil estabelecimentos de agricultura familiar que obtiveram algum tipo de financiamento nos dez TCs da Região Sul, dentro de um universo de 212 mil estabelecimentos de agricultura familiar na região, mostrando que, no Sul, 39,9% dos estabelecimentos de agricultura familiar conseguiram acesso a crédito.

doras e de fornecedores de insumos e equipamentos também são pouco significativos, reforçando a precariedade da estrutura de financiamento da região.

Tabela 4
Valor do financiamento a atividades agropecuárias, em R$ milhões, por fonte de financiamento – TCs do semiárido – 2006

Fonte de financiamento	R$ milhões
Bancos	487,64
Cooperativas de crédito	6,55
Empresa integradora	0,21
Fornecedores (insumos e/ou equipamentos)	0,01
Comerciantes de matéria-prima	0,01
Parentes ou amigos	0,90
Outro agente	1,99
Outras instituições financeiras (exceto bancos e cooperativas)	2,65
Organização não governamental (ONG)	0,24
Total	**505,20**

Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Isso reflete, no fundo, o grau e o tipo de inclusão financeira da população da região estudada. A Tabela 5 indica que o número de agências bancárias e postos de atendimento nos TCs do semiárido não é tão distinto do padrão brasileiro, se ponderado pela área (embora o seja, quando a ponderação é feita pela população adulta).[17] Quando se volta a análise para as cooperativas de crédito, no entanto, a situação é bastante precária. Constata-se que nos TCs do semiárido existem ínfimas 0,16 cooperativas (ou postos de atendimento cooperativo) para cada 1.000 km² e 0,11 cooperativas (ou postos) para cada dez mil pessoas adultas. Essas razões equivalem, respectivamente, a menos de um terço e a cerca de um quinto das razões verificadas para

[17] Esses dados não são exclusivos para zonas rurais, incluem também zonas urbanas.

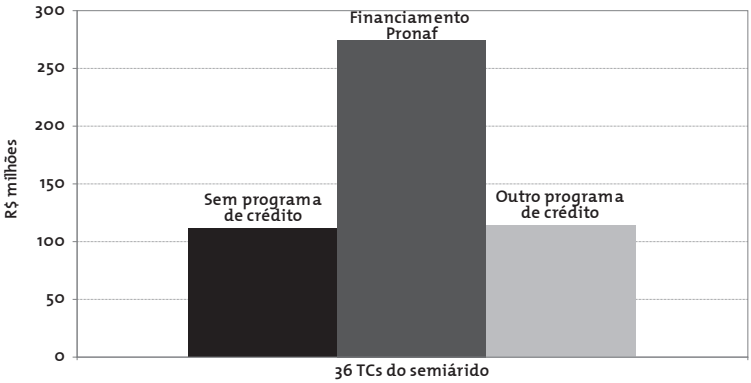
o Brasil. Em geral, as cooperativas têm uma proximidade maior do que os bancos em relação aos agricultores, de forma que o crédito oriundo dessas cooperativas parece ter mais condições de promover alterações efetivas na estrutura produtiva dos mutuários. Nesse sentido, seria interessante ampliar a cobertura cooperativista na região em questão.

Tabela 5
Inclusão financeira – Brasil e TCs semiárido

	Brasil	TCs semiárido
Número de agências bancárias e postos de atendimento	28.469	823
Número de cooperativas de crédito e postos de atendimento	4.577	91
Agências bancárias e postos de atendimento/1.000 km²	1,97	1,47
Cooperativas de crédito e postos de atendimento/1.000 km²	0,32	0,16
Agências bancárias e postos de atendimento/10.000 adultos	3,35	1,03
Cooperativas de crédito e postos de atendimento/10.000 adultos	0,54	0,11

Fonte: II Relatório de Inclusão Financeira – Banco Central do Brasil.
Nota: Os dados relativos a postos bancários incluem agências bancárias, postos de atendimento bancário e postos avançados de atendimento; os dados relativos a cooperativas incluem cooperativas de crédito e postos de atendimento cooperativo.

Gráfico 1
Volume de financiamentos a atividades agropecuárias, em R$ milhões – TCs do semiárido – 2006



Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Finalmente, podemos constatar, pelo Gráfico 1, que o Pronaf desempenha um papel extremamente relevante nos 36 TCs do semiárido, uma vez que sua participação no volume total de crédito é muito significativa, o que torna a região muito dependente do crédito Pronaf.

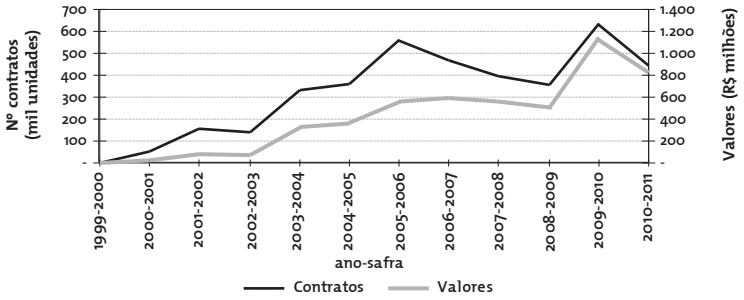
O papel do Pronaf B

Diante do padrão de financiamento dos estabelecimentos agropecuários dos TCs do semiárido, constatado na subseção anterior, torna-se importante verificar a difusão do Pronaf B na região. Serão inicialmente analisados os desembolsos dessa linha do programa para todo o Brasil e as alterações que permitiram seu crescimento, para, posteriormente, restringir-se o foco à região em questão.

Como se verifica no Gráfico 2, o Grupo B do Pronaf alcançou resultados bastante modestos em seus primeiros anos de vigência. Seu orçamento era relativamente pequeno, mas havia também certos entraves a seu bom funcionamento, que exigiram o aprimoramento do programa, como visto na terceira seção.

Gráfico 2

Pronaf B – número de contratos e montante dos financiamentos, Brasil – anos-safra 1999-2000 a 2010-2011



Fonte: Base de dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA.
Nota: Os dados relativos ao ano-safra 2009-2010 estão sob revisão e devem ser considerados com reservas.

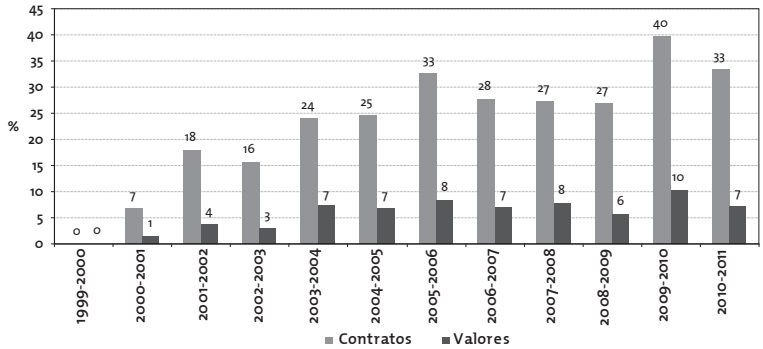
No ano de 2001, foi tomada uma medida fundamental para o posterior crescimento do Pronaf B. Dado que o grupo em questão é formado pelos agricultores familiares de mais baixa renda, o risco de crédito, inerentemente elevado no setor agropecuário, é particularmente grande para esse grupo. Assim, caso precisem assumir o risco da operação, os bancos operadores dessa linha de financiamento não têm 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 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. Na verdade, os valores destinados ao Pronaf 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 de todo o 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 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 2). 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 3).

Gráfico 3
Participação do Grupo B no Pronaf – número de contratos e montante financiado, Brasil – 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 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 mostrado no Gráfico 2. Os valores financiados a esse grupo, que haviam exibido crescimento bastante elevado nos anos anteriores,

aumentaram muito discretamente entre 2005-2006 e o ano-safra seguinte para, depois disso, 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$ 1.000,00 no ano-safra 2006-2007 para R$ 2.000,00 no ano-safra 2009-2010. Essa ampliação, em um contexto de manutenção do orçamento do grupo, provocou aumento dos "tickets médios" de financiamento, mas redução do número de produtores contemplados.

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, houve expansão dos financiamentos ao grupo.[18] No ano-safra 2010-2011, a abrupta queda verificada no Gráfico 2 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 valores.[19]

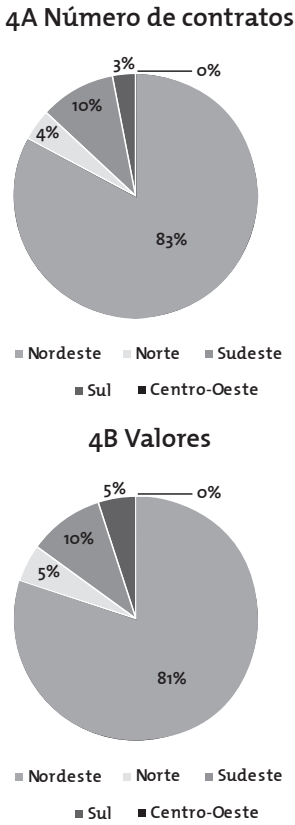
A distribuição regional do Pronaf B merece algumas considerações adicionais. Como discutido na introdução, até o ano-safra 2003-2004 esses financiamentos ao Grupo B destinavam-se exclusivamente à Região Nordeste e ao norte dos estados de Minas Gerais e Espírito Santo. No ano-safra seguinte, o MDA passou 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 4,

[18] Além dessas especificidades, convém lembrar que os dados relativos ao ano-safra 2009-2010 estão sob revisão, devendo ser analisados com cautela.

[19] Os dados expostos no Gráfico 2 foram retirados da base de dados do Crédito Pronaf (SAF/MDA) em 27 de setembro de 2011.

seja em número de contratos, seja no valor dos financiamentos, a participação da região 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 disporiam de acesso a outras fontes de financiamento.

Gráfico 4
Pronaf B: distribuição regional – anos-safra 1999-2000 a 2010-2011

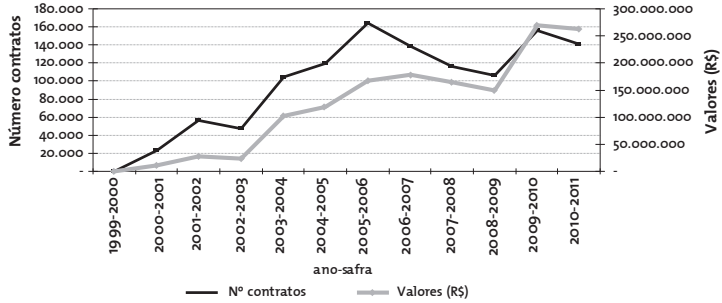


Fonte: Base de dados do Crédito Pronaf – SAF/MDA.

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.[20] No período 2000-2008, o banco foi responsável por nada menos que 96,2% dos contratos e 95,3% dos volumes financiados a esse grupo.[21] 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.

Gráfico 5

Desembolsos Pronaf B – Territórios da Cidadania do semiárido – 1999-2000 a 2010-2011 – número de contratos e valores (R$)*



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

* Os dados deste gráfico são oriundos da base de dados do Crédito Pronaf, da SAF/MDA, que é constituída com base em informações coletadas com os agentes financeiros, sendo, portanto, distintos daqueles provenientes do Censo Agropecuário, consolidados com base na declaração dos agricultores. Ademais, os dados do Censo são para o ano-calendário de 2006, enquanto os dados da base de dados do Crédito Pronaf são para anos-safra.

É interessante ampliar o detalhamento da análise e avaliar os desembolsos em linhas de financiamento do Pronaf B apenas para os municípios pertencentes aos TCs do semiárido. O Gráfico 5

[20] Existe um projeto para que o BNDES passe a operar a linha B do Pronaf, dando importante apoio ao processo de expansão do programa. Até o ano-safra 2011-2012, no entanto, essa linha não é operada pelo BNDES.

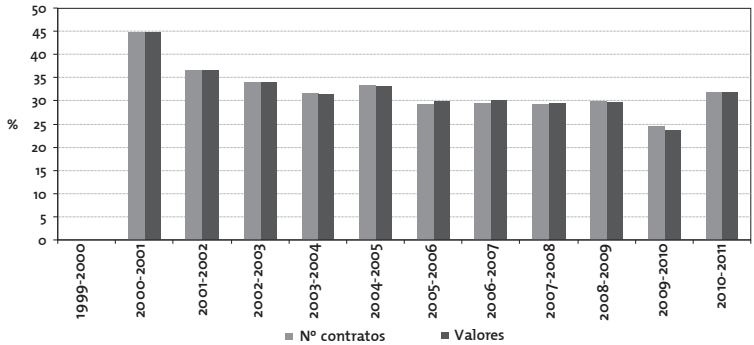
[21] Dados obtidos em Sousa, Valente e Maciel (2010).

mostra uma trajetória que em alguma medida se aproxima daquela verificada para o total do país, com grande crescimento entre os anos-safra 2003-2004 e 2006-2007, seguido de ligeira queda nos dois anos-safra seguintes.[22]

Entretanto, quando se analisa a participação dos TCs do semiárido no total dos desembolsos do Pronaf B no Brasil, nota-se uma trajetória de contínua queda, revertida apenas no ano-safra de 2010-2011 (Gráfico 6).

Gráfico 6

Pronaf B – percentual destinado aos Territórios da Cidadania do semiárido – 1999-2000 a 2010-2011 – número de contratos e valores



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

Na maior parte dos anos, essa participação esteve em torno de 30%. Considerando-se que os TCs do semiárido concentram aproximadamente 20% dos estabelecimentos de agricultura familiar do Brasil, essa sua participação no Pronaf B pode parecer suficiente. Entretanto, é preciso atentar para o fato de que esses estabelecimentos do semiárido são vulneráveis do ponto de vista social, produtivo e de inclusão financeira, como visto anteriormente. Por isso mesmo, a importância do Pronaf B nesses TCs é bem elevada. A Tabela 6 mostra que a participação do Grupo B no total dos financiamentos do Pronaf é bastante significativa na região, tendo chegado a quase 80% dos contratos nos dois últimos anos-safra. Sendo assim, é recomendável que os 36 TCs do

[22] Uma vez mais, é preferível desconsiderar os dados para o ano-safra 2009-2010.

semiárido sejam efetivamente considerados uma área prioritária para os desembolsos do Pronaf B.

Tabela 6
Participação do Pronaf B no total do Pronaf – 36 TCs do semiárido – 1999-2000 a 2010-2011

Ano-safra	Contratos (%)	Valores (%)
1999-2000	0,0	0,0
2000-2001	28,9	6,3
2001-2002	54,4	21,7
2002-2003	41,8	15,3
2003-2004	46,1	28,0
2004-2005	51,4	27,4
2005-2006	55,9	25,9
2006-2007	51,4	23,7
2007-2008	55,6	31,6
2008-2009	68,9	39,9
2009-2010	78,3	46,3
2010-2011	78,7	43,0

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

Considerações finais

Superadas algumas dificuldades iniciais, o Pronaf B se estabeleceu como um importante instrumento de inclusão financeira. Contudo, uma outra dificuldade enfrentada pelo Pronaf B diz respeito a sua efetiva capacidade de alterar a estrutura produtiva dos estabelecimentos agropecuários que acessam suas linhas de financiamento. Idealmente, os recursos do Pronaf B deveriam ser utilizados para investimentos capazes de transformar a realidade produtiva do estabelecimento. A expectativa oficial, inclusive, é a de que os produtores que acessam o Pronaf B durante alguns anos tenham

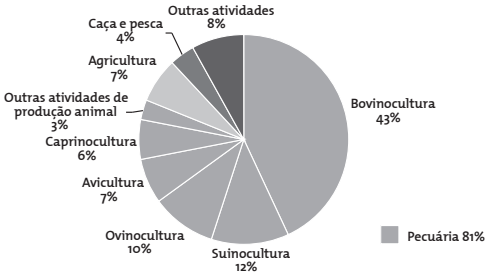
sua renda anual elevada e, em decorrência, passem a acessar a linha ordinária do Pronaf, distanciando-se progressivamente da pretérita situação de pobreza.

No entanto – e apesar da inexistência de avaliações mais amplas –, os resultados não parecem apontar nessa direção. Em primeiro lugar, o que se nota é que as propostas de crédito são em grande parte padronizadas e destinadas a atividades tradicionais. Na metodologia convencional, as empresas de Ater são avaliadas e remuneradas pelo número de propostas de crédito que elaboram, independentemente de sua qualidade. Segundo Magalhães e Abramovay (2006), 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. Ademais, não existe qualquer tipo de incentivo à 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$ 1.000,00. Os dados da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA) sobre 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$ 1.000,00. Há evidência, também, de que os financiamentos do Pronaf B com a metodologia convencional concentraram-se em determinadas atividades. Como exposto no Gráfico 7, 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 realizados com a metodologia convencional.[23]

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

Gráfico 7
Operações do Pronaf B na carteira do BNB, por atividade – posição em novembro de 2005



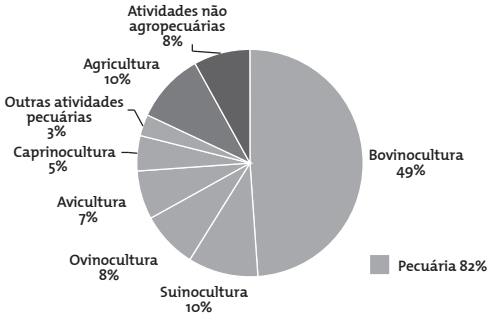
Fonte: BNB *apud* Magalhães e Abramovay (2006).

Com a implementação da metodologia do Agroamigo, esperava-se que a situação pudesse ser diferente, já que o assessor de microcrédito realiza entrevistas individuais com cada mutuário e deveria elaborar propostas de crédito personalizadas que atentassem para as especificidades e potencialidades de cada produtor. No entanto, a atuação do assessor de microcrédito rural não parece ter contribuído para diversificar as atividades a que se destinam os financiamentos do Pronaf B, ao menos até 2010. No Gráfico 8, 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 expostos no Gráfico 7, 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. Ainda que possa orientar no que se refere à aplicação dos recursos do financiamento (por exemplo: qual espécie de gado adquirir e onde comprar), o assessor não tem formação

superior para prestar assistência técnica, e seu treinamento não está voltado para essa questão. O MDA transfere, atualmente, recursos a algumas empresas estaduais de Ater para que forneçam assistência técnica aos mutuários do Pronaf B, mas ainda assim a difusão da assistência técnica permanece baixa, limitando o impacto dos financiamentos do programa.

Gráfico 8

Operações do Pronaf B com a metodologia do Agroamigo, na carteira do BNB, por atividade – posição em 2010



Fonte: BNB (2011).

Percebe-se, portanto, que a utilização dos recursos do Pronaf B é muito concentrada em atividades que, aparentemente, não alteram a estrutura produtiva local. Os animais adquiridos, embora provejam segurança aos produtores – já que se constituem como uma espécie de "poupança", com relativo grau de liquidez –,[24] não são capazes, em geral, de proporcionar mudanças relevantes no patamar de renda dos mutuários. Muitas vezes, são usados apenas para autoconsumo, não gerando qualquer acréscimo de renda monetária ao produtor. É evidente que esse uso dos recursos do Pronaf B é absolutamente compreensível e legítimo, dada a situação de pobreza de seus mutuários. O ponto que se quer destacar, porém, é que esse mero aliviamento temporário da penúria financeira dos produtores não é o objetivo primeiro do Pronaf B,

[24] Magalhães e Abramovay (2006).

desenhado como um programa de inclusão produtiva e não de transferência de renda.[25]

As análises permitem concluir que as mudanças pelas quais passou o Pronaf B desde a sua criação, notadamente com a implementação da metodologia do Agroamigo, resultaram em um patente aprimoramento do programa; no entanto, há ainda pontos passíveis de melhoria, para que possa atender plenamente aos propósitos a que se destina. Em relação aos aspectos de gestão do Pronaf B, vale destacar que o problema das elevadas taxas de inadimplência, verificadas em seus anos iniciais, foi praticamente resolvido com a metodologia do Agroamigo, sobretudo em razão da presença dos assessores de microcrédito, mediando a relação entre mutuários e banco. No que concerne aos objetivos, é patente que o Pronaf B passou por um importante processo de expansão e difusão, em especial depois da implementação do Agroamigo; no entanto, é necessário observar que esse processo é ainda restrito, já que um relevante percentual dos produtores enquadráveis no programa encontra-se, ainda, desassistido – boa parte deles nos TCs do semiárido. Por fim, destacou-se uma dificuldade que persiste, a despeito das transformações observadas: ainda que permitam a aquisição de bens outrora inacessíveis ao grupo de produtores em questão, os recursos do Pronaf B, em geral, não logram promover alterações substantivas na estrutura produtiva dos mutuários, como seria desejável.

Na continuidade do processo de aprimoramento do Pronaf B, portanto, é importante: (i) que o crédito chegue a regiões ainda pouco atendidas pelo programa, como os TCs do semiárido; e (ii) que os recursos oriundos do programa sejam usados na promoção de alterações substantivas na estrutura produtiva local, sendo indispensável, nesse contexto, o acesso dos mutuários a serviços de assistência técnica. Nesse sentido, uma estratégia viável é a ampliação da rede de cooperativas de crédito rural em todo o território nacional – e, sobretudo, nos TCs em

[25] Alguns autores destacam, inclusive, a pertinência da coexistência do Pronaf com programas de transferência de renda, como o Bolsa Família. A complementaridade entre os programas potencializaria alterações mais substanciais no padrão de vida das famílias beneficiárias. Sobre o assunto, ver Alonso e Sant'ana (2010).

questão – e a permissão para que essas cooperativas passem a operar o Pronaf B; além de aumentarem a capilaridade do programa, essas cooperativas poderão aliar a concessão de recursos com a prestação de um serviço mais frequente de Ater. Essa expansão e o aperfeiçoamento do Pronaf B contribuirão enormemente com a atual prioridade do governo federal de erradicação da pobreza extrema do território nacional.

Referências

Abramovay, R. Alcance e limite das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do Agroamigo. *Texto para discussão* n.10 Fipe. São Paulo, abr. 2008.

Alonso, J. E. S.; Sant'anna, F. O. Um desenho de avaliação de impacto econômico do Bolsa Família sobre agricultores participantes do Pronaf B baseado em resultados potenciais. In: 38º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Economia. *Anais...* Salvador, dez. 2010.

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, n. 2 (28), p. 203-248, 2005.

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

Buainain, A. M. *et al*. (coord.). *Agricultura Familiar e inovação tecnológica no Brasil: características, desafios e obstáculos*. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

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, n. 1, jan.-mar. 2007.

De Conti, B. M.; Roitman, F. B. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no programa. *Revista do BNDES*, n. 35, p. 131-168. Rio de Janeiro, jun. 2011.

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

Magalhães, R.; Abramovay, R. Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B. Consultoria Plural, 2006.

Maia, G. B.; Roitman, F. B.; De Conti, B. M. Pronaf: fontes de recursos. *Informativo Técnico Seagri*, n. 3. Rio de Janeiro, jun. 2011.

Secretaria de Política Econômica. Levantamento das operações de crédito rural do Pronaf, Procera e crédito fundiário. Brasília: Ministério da Fazenda, 2008.

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.

Spagnoli, M. V. *et al*. O Conceito de Território e Região nas Políticas Públicas: uma discussão inicial para o entendimento de Territórios da Cidadania. In: V Encontro de Grupos de Pesquisa Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 25, 26 e 27 de nov. 2009.