

Belik, Walter

Working Paper

O financiamento da agropecuária brasileira no período recente

Texto para Discussão, No. 2028

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Belik, Walter (2015) : O financiamento da agropecuária brasileira no período recente, Texto para Discussão, No. 2028, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121516>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2028

TEXTO PARA DISCUSSÃO

O FINANCIAMENTO DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE

Walter Belik



2028

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, janeiro de 2015

O FINANCIAMENTO DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE¹

Walter Belik²

1. Texto para Discussão elaborado com informações disponíveis até junho de 2013. Originalmente publicado no capítulo 9 do livro *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*.

2. Professor titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisador visitante no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. *E-mail*: belik@eco.unicamp.br. O autor agradece o apoio do doutorando Thales Augusto Medeiros Penha na preparação dos dados, assim como a revisão criteriosa do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Sergei Suarez Dillon Soares

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Chefe de Gabinete

Bernardo Abreu de Medeiros

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2015

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: O13; Q13; Q18.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 O DESEMPENHO DA AGROPECUÁRIA E O CRÉDITO RURAL	8
3 FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR	28
4 CONCLUSÕES	51
REFERÊNCIAS	55

SINOPSE

O trabalho trata de analisar os aspectos macroeconômicos ligados à agropecuária e as mudanças conjunturais ocorridas nos últimos anos. Em especial analisa-se a relação entre o crédito rural e o desempenho setorial caracterizando algumas inovações do período. Com relação à agricultura familiar, coloca-se em papel de destaque o crédito cuja presença ainda é muito reduzida no segmento com o agravante de que as regras constituídas pelo Pronaf proporcionam problemas de focalização. Muito embora o financiamento tenha avançado na década passada, esse avanço é relativo e não dá conta da crescente multifuncionalidade dos estabelecimentos da agricultura familiar.

Palavras-chave: crédito rural; agricultura familiar; Pronaf.

ABSTRACT

The paper strives to analyze the macroeconomic aspects related to agriculture and conjunctural changes in recent years. In particular we analyze on the relationship between rural credit and sector performance characterizing some innovations of the period. With respect to family farming, the credit is the main policy but its role is still very timid in the segment with the aggravating factor that the rules established by Pronaf led to misfocusing. Although funding has advanced in the past decade this progress is relative and does not account for the increasing multifunctionality of family farming establishments.

Keywords: rural credit; family farming; Pronaf.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a produção agropecuária nacional manteve sua trajetória de crescimento. O produto interno bruto (PIB) setorial cresceu 3,9% ao ano (a.a.) contra 3,6% da economia no período 2000-2011. No que se refere à oferta em termos físicos, a produção de grãos, oleaginosas, cereais e fibras surpreendeu, saltando de 83 milhões para 163 milhões de toneladas nos últimos doze anos. A presença da agropecuária na geração de divisas também é expressiva, sendo que o saldo comercial proporcionado pelo agronegócio atingiu US\$ 77,4 milhões em 2012. Sobre este último, vale mencionar que desde 2007 o agronegócio tem sido o principal responsável pelo saldo positivo na balança comercial com uma participação expressiva de mais 40% nas exportações.

A que se atribui o dinamismo recente do setor agropecuário? Durante todo esse período o câmbio se apresentou desfavorável, mas a agropecuária se expandiu rapidamente para o mercado externo. Da mesma forma, apesar da elevação e enorme volatilidade dos preços internacionais, não houve nenhuma crise de desabastecimento e os preços internos se mantiveram relativamente estáveis.

Nesse sentido, este trabalho pretende analisar o comportamento da agropecuária na última década e a atuação do principal instrumento de política setorial: o crédito rural. Em especial, será feito um destaque para a evolução do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) – e as alternativas de financiamento para este segmento de produtores.

Desde o seu início, com a criação da Carteira de Crédito Rural e Agroindustrial (Creai) do Banco do Brasil em 1937, o crédito rural (oficial) sofreu inúmeras transformações decorrentes das mudanças de orientação da política agrícola. A hipótese presente neste estudo é que nos últimos anos vem se dando mais uma importante transformação no crédito rural. Esta nova mudança está ligada aos movimentos mais gerais de política monetária que estabeleceram um novo patamar para a taxa de juros “de mercado” e também a intensificação do lançamento de novos papéis para o financiamento privado da produção. Estes dois elementos têm permitido a ampliação da presença dos bancos privados no crédito rural, mais além da utilização de recursos obrigatórios, e do financiamento com recursos externos. Em termos regionais também ocorreram mudanças, houve uma desconcentração com o aumento expressivo da participação da região Centro-Oeste. Finalmente, quanto ao perfil do agricultor beneficiário do crédito rural, observa-se um ligeiro crescimento da agricultura familiar.

Este texto está dividido em três seções, além desta pequena introdução. Na segunda seção, analisam-se os aspectos macroeconômicos ligados à agropecuária e as mudanças conjunturais ocorridas nos últimos anos, além de detalhar a relação entre o crédito rural e o desempenho setorial caracterizando algumas inovações do período. Na terceira, analisam-se as características do financiamento à agricultura familiar e a evolução do Pronaf. Por último, são apresentadas algumas conclusões e sugestões de política.

2 O DESEMPENHO DA AGROPECUÁRIA E O CRÉDITO RURAL

O desempenho da agropecuária na última década foi extraordinário. Com exceção de 2009, houve crescimento em todos os anos, representando uma enorme contribuição para o PIB geral da economia (gráfico 1). Considerando 1999 como base, observa-se um crescimento acumulado do PIB da agropecuária de 57,6% até 2011, superando os 40,6% da indústria e 53,5% do setor serviços para o mesmo período. Em praticamente todos os segmentos da agropecuária o desempenho foi favorável com ganhos de produtividade expressivos. Analisando-se o caso das lavouras, por exemplo, pode-se observar que o crescimento da produção esteve amparado em um pequeno aumento de área contrabalançado pelo enorme crescimento no rendimento agrícola. Tomando-se os dados da pesquisa Produção Agrícola Municipal (PAM) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o conjunto mínimo de quatorze tipos de grãos, cereais e oleaginosas, observa-se um crescimento de 42,5% na área plantada e 104% nas quantidades produzidas, resultando em um crescimento de 43,2% nos rendimentos, no período 2000-2011.

Os dados da pecuária também são respeitáveis. Segundo a pesquisa PAM/IBGE, o efetivo bovino cresceu 25,2%, entre 2000 e 2011, 24,5% para os suínos e a quantidade de frangos criados em granja se elevou em 59,5% no mesmo período. Vale notar que em 2009 o Brasil superou a marca de 1 bilhão de frangos abatidos em um ano pela primeira vez na história.

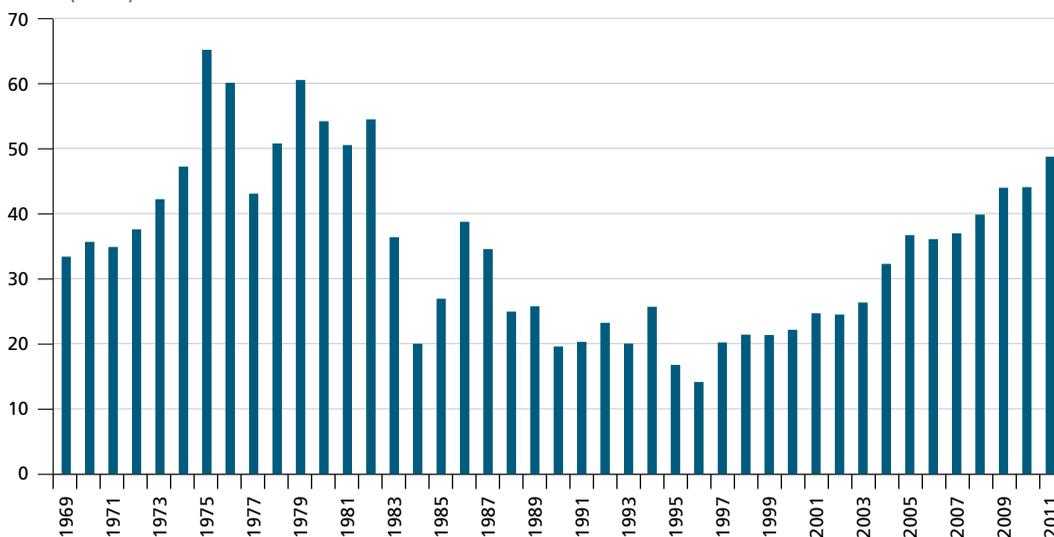
Considerando a situação dos mercados, tanto o interno quanto o externo, o setor agropecuário logrou aumentar a oferta dos seus produtos de forma a atender o novo contingente de consumidores domésticos que entraram no mercado.

Potencializados pelo aumento de renda, estes consumidores não tiveram qualquer restrição de oferta. Pelo contrário, houve um aumento da disponibilidade *per capita* de alimentos sem maiores pressões sobre a demanda (Conab, 2012). Em termos de mercados externos, as exportações também cresceram potencializando o saldo comercial do agronegócio. Vale mencionar que durante um período de câmbio valorizado, como o observado na década analisada, o saldo da balança comercial foi garantido basicamente pelos produtos da agropecuária. Desde que a estatística foi estabelecida, em 1989, o saldo da balança comercial do agronegócio foi positivo, atingindo quase US\$ 80 bilhões em 2011.

Diante dessas cifras, a grande indagação é sobre quais seriam os motores para o crescimento setorial observado no período recente. Voltando ao passado, observa-se que o processo de modernização da agropecuária brasileira com sucessivas quebras de recordes de produção foi montado sobre um “pacote” de políticas visando à adoção de insumos modernos, mecanização e assistência técnica (Silva, 1980; Delgado, 1985). O elemento unificador deste pacote foi o sistema de crédito, nas suas diversas modalidades e com os seus programas acessórios de seguro. Assim, durante mais de duas décadas, desde a sua unificação por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), em 1965, o crédito permitiu que a produção avançasse, mas, ao mesmo tempo, provocou enormes distorções causadas pelo crescente nível de subsídio nas operações. Com a crise fiscal dos anos 1980 e o processo de redemocratização do fim da década, ocorre uma inversão do aporte de recursos disponibilizado pelo Tesouro Nacional para o crédito rural. Mesmo assim, a produção continuou em rota de ascensão, superando determinadas barreiras consideradas intransponíveis, como a marca da produção dos 50 milhões de toneladas de grãos e oleaginosas por ano.

Tendo em vista essas características, desenha-se um novo modelo de financiamento da agricultura no qual “a agricultura de mercado deveria ser financiada por recursos livres e instrumentos alternativos de crédito que viessem a ser criados pelos bancos. A agricultura familiar (...) passaria a contar com maior apoio do governo federal” (Oliveira, 2003, p. 9). Não obstante esta orientação e as dificuldades passadas pela gestão das contas públicas no Brasil, o volume de crédito rural voltou a se elevar na última década, muito embora o nível de subsídio embutido nas taxas de juros praticadas fosse mais modesto. O gráfico 1 ilustra este movimento.

GRÁFICO 1
Relação crédito rural e PIB da agropecuária – Brasil (1969-2011)
 (Em %)



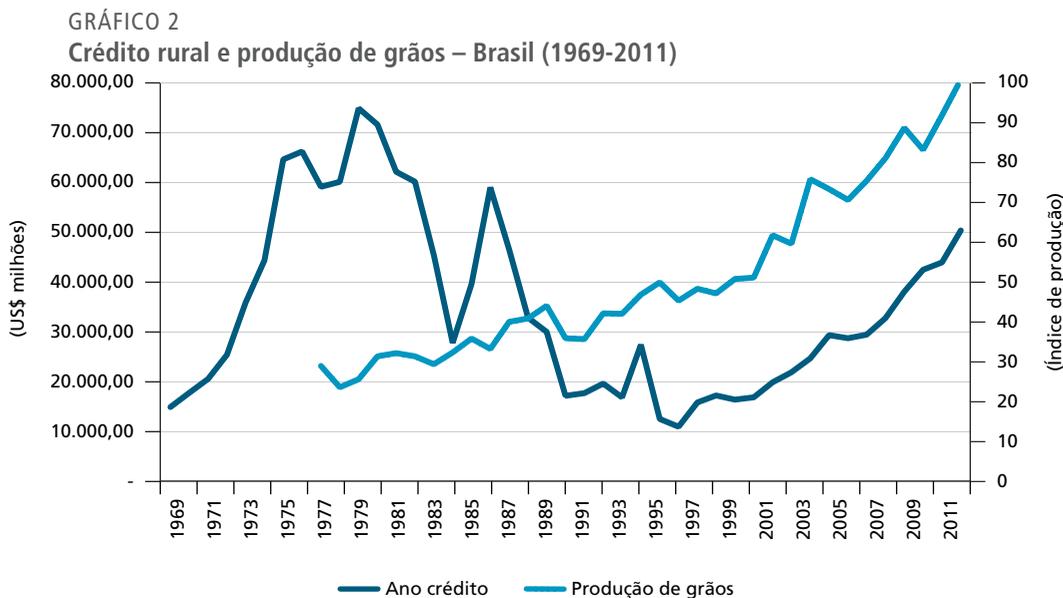
Fonte: IBGE (2006).

Como se observa no gráfico 1, na década de 1970, o crédito rural chegou a representar algo em torno de 65% do PIB do setor agropecuário. Muito embora o crédito tenha ficado paralelo com as despesas de produção, portanto, com o consumo intermediário, e estas despesas sejam elevadas em relação ao valor adicionado, a proporção de crédito utilizado no processo produtivo poderia ser considerada um tanto quanto exagerada. Segundo estudos realizados por Sayad (1984) sobre o período, haveria um enorme desperdício de recursos, pois a política de juros subsidiados não seria um instrumento eficaz de incentivo e acarretava em altos custos para o governo e a economia. Dado o caráter fungível do crédito rural, podendo ser deslocado para atividades mais rentáveis, Sayad pontuava que “ao oferecer empréstimos para os agricultores, o governo não consegue alterar, quer o volume, quer a composição da produção ou dos investimentos agrícolas” (1984, p. 5).

Com elevados subsídios inseridos na taxa de juros, turbinados pela alta inflação, o crédito rural no Brasil poderia ser visto como uma espécie de “buraco negro” no qual nenhuma quantidade de recursos seria suficiente para satisfazer o pequeno e seletivo grupo de tomadores. Vale notar que do ponto de vista das finanças públicas, a transferência de recursos a juros subsidiados para os agricultores contemplados não colocaria pressões sobre as contas públicas, pois os recursos utilizados eram provenientes de exigibilidades sobre depósitos à vista e, portanto, seriam recursos disponibilizados pelo

sistema financeiro “a custo zero”. Neste caso, o maior inconveniente seria o fato de que o governo estaria abrindo mão de um importante mecanismo de política para a esterilização da moeda, transferindo esta liquidez diretamente para os tomadores de crédito.

No gráfico 2, pode-se observar uma comparação entre o volume total de crédito rural, desde o seu início, calculado em dólares constantes de 2011, e a produção de grãos e oleaginosas, principal demandante de crédito. A produção de grãos e oleaginosas foi tomada como uma *proxi* do desempenho da agricultura, que pode ser considerado um tanto irregular entre 1969 e 1993. Logo adiante, em 1996, o volume de crédito chega ao seu nível mais baixo na história, sem que tivesse havido uma queda significativa na produção doméstica de grãos. Este comportamento corrobora com a posição anterior de que o crédito rural era ineficiente e levava ao desperdício de recursos.



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do Banco Central do Brasil (BCB) e Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA)/IBGE, vários anos.
Obs.: Ano-base 2011.

Com a estabilização de preços decorrente do Plano Real em 1994 e tendo em vista também que a taxa de câmbio se consolida em um patamar relativamente elevado, os volumes de crédito – calculados em dólares constantes – voltam a subir. Nesta nova fase, a produção e o crédito estiveram lado a lado, estabelecendo uma nova lógica em termos de política de financiamento da agricultura. Lopes *et al.* (2011) demonstravam que a principal restrição ao crescimento da produção agrícola brasileira era o capital,

principalmente o capital de giro e, neste particular, os produtores com melhor acesso ao mercado financeiro poderiam se beneficiar de forma mais duradoura. Para Gasques, Bastos e Bacchi (2008), o aumento de recursos para as atividades no período pós-real teria influenciado positivamente a Produtividade Total dos Fatores (PTF) na agricultura, seja pelo melhor acesso às inovações, seja porque seria possível “obter melhor combinação de fatores mediante o aumento da escala de produção” (*op. cit.*, 449).

A partir do consenso estabelecido pela necessidade de aumentar os aportes de recursos à agricultura, o volume de crédito rural volta a crescer no início da década passada. É interessante notar que apesar de um enorme conjunto de inovações financeiras instituídas na comercialização e na racionalização dos gastos públicos com a aquisição de estoques, que passaram a ser feitos por meio do Prêmio para Escoamento de Produto (PEP) e do Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepto) – consolidados nas Leis nºs 8.427 e 9.848, de 27 de maio de 1992 e de 26 de outubro de 1999, respectivamente, e operados pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a presença de recursos livres no crédito rural ou demais instrumentos de financiamento, que seria a contrapartida desta maior objetividade dos recursos públicos, ainda é bastante tímida.

Em função dessa evolução, observa-se que apesar do crescimento da produção, segue a enorme dependência da agropecuária para com os volumes de crédito público. Isto porque, tendo em vista as taxas de juros praticadas na economia até recentemente, o crédito rural representava um recurso barato e abundante, principalmente para operações de curto prazo. Na realidade, para os exportadores, por exemplo, o juro reduzido seria uma forma de compensar a taxa de câmbio valorizada que esteve presente nos anos que se seguiram desde o início do Plano Real. Conforme se observa no gráfico 3, os juros das operações de custeio com recursos controlados, deflacionados pelo índice de preços por atacado – disponibilidade interna (IPA-DI) para os produtos agropecuários, estiveram longos períodos em patamar negativo.¹ Em 2002, por exemplo, dada a disparada dos

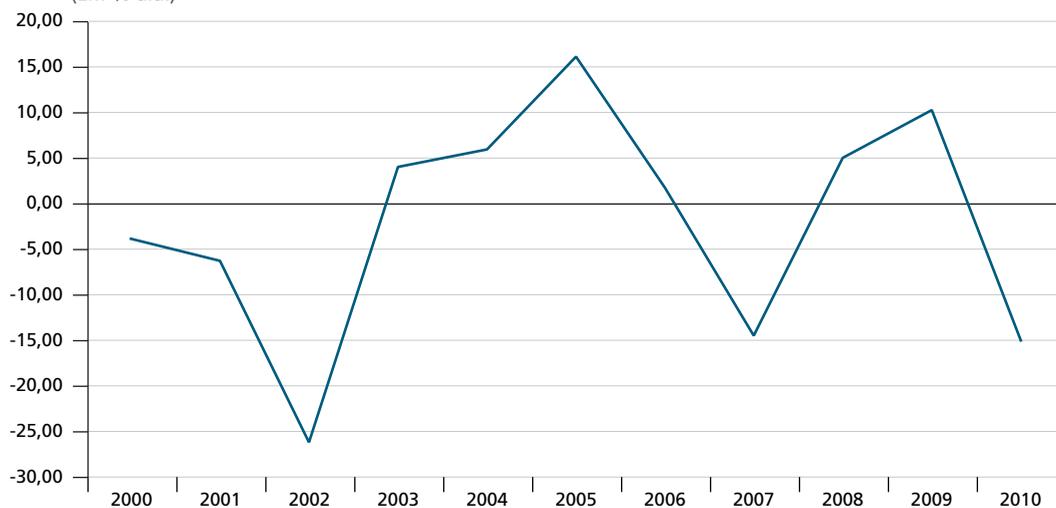
1. Neste Texto para Discussão, optou-se por trabalhar com o IPA-DI para os produtos agropecuários da Fundação Getúlio Vargas (FGV) por se considerar este deflator mais adequado para a correção das despesas com juros de crédito para os produtores. Esta mudança metodológica proporciona grandes vantagens em relação ao índice de preços ao consumidor amplo (IPCA) ou o índice geral de preços (IGP), pois os resultados dos produtores estariam sendo corrigidos pela variação dos preços recebidos nos mercados atacadistas de produtos agropecuários. Parece claro que, em um período de extraordinária elevação nos preços agropecuários, a utilização de um indexador que tenha como base preços ao consumidor (amortecidos pelo baixo crescimento dos preços industriais) estaria subestimando a receita dos produtores e, portanto, reduzindo o impacto do subsídio indireto gerado pela tomada de crédito rural oficial.

preços agrícolas (47,3%), representando, de certa forma, os preços pagos aos produtores, o juro real do custeio oficial bateu em -26,1%, deixando estas operações bastante atrativas para o tomador. Em um contexto como este, torna-se muito difícil racionalizar o crédito. A seguir serão analisadas as características do crédito concedido na última década de forma a melhor entender o contexto, as vulnerabilidades e as possibilidades de promover uma nova política de crédito para a agropecuária. Como foi mencionado, a economia brasileira vive atualmente um novo momento com alguns dos preços fundamentais, como a taxa de juros e o câmbio sofrendo grandes alterações. Há também algumas mudanças importantes no que se refere ao destino da produção, com um relativo aumento da demanda doméstica e uma redução – também relativa – da demanda externa. Cabe, portanto, na sequência, discutir as possibilidades de reformulação do modelo de financiamento da agropecuária, retomando a proposta dos anos 1990 de incremento na participação de recursos livres por parte de agentes privados.

GRÁFICO 3

Taxa de juros real para recursos controlados – Brasil (2000-2010)

(Em % a.a.)



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural do BCB.

Obs.: Segundo o *Manual de Crédito Rural (MCR)* do BCB, capítulo 2, seção 4, item 3, alínea "a" que trata dos encargos financeiros do crédito rural.

2.1 Preços agrícolas

Após um longo período de estabilidade, os preços internacionais dos produtos agrícolas iniciam uma escalada no início da década passada. Entre 2001 e 2004, surgem alguns aumentos isolados nos preços do açúcar, óleos e lácteos. Mais tarde, esta alta

se generaliza, incidindo diretamente sobre três produtos que são a base dos três principais sistemas alimentares mundiais: trigo, arroz e milho. Em 2007, o índice de preços combinado dos cereais atinge uma marca equivalente ao dobro daquela praticada no início da década.² As causas para esta elevação de preços são diversas e estão ligadas às questões de oferta e demanda.

Pelo lado da oferta de alimentos, podem-se elencar causas estruturais como a redução histórica e gradativa dos ganhos de produtividade alcançados pela agricultura. Esta redução nos ganhos tem a ver com o baixo investimento e a pouca prioridade dada à agricultura, inclusive pelos países em desenvolvimento (Fan, 2009). Entretanto, o estopim da disparada dos preços neste caso foram os eventos climáticos que derrubaram a produção destes alimentos nos quatro cantos do mundo. Contudo, a situação da oferta não seria considerada tão grave se os estoques reguladores mundiais não estivessem em níveis reduzidos como decorrência da política de não intervenção vigente durante toda a década de 1990.³

No que se refere à demanda, as pressões altistas tiveram início com a entrada de milhões de novos consumidores no mercado, resultado da onda de prosperidade na China e, em menor medida, na Índia, além de outros países que tiveram sucesso na política antipobreza, como é o caso do Brasil. Pressões adicionais vieram por conta do anúncio de planos ambiciosos e do resultado prático da utilização de culturas alimentares como biomassa energética, principalmente na América do Norte com o milho e no Sul da Ásia com a palma (HLPE, 2011). Finalmente, não pode deixar de ser mencionada a demanda por ativos lastreados em *commodities* alimentares para fins financeiros e – mais extraordinário – o crescimento do mercado de índices agropecuários.

Nesse particular, o crescimento das operações financeiras com alimentos tem aumentado a volatilidade dos preços (Cepal, FAO e IICA, 2011) e a insegurança dos países que, por sua vez, passaram a praticar políticas protecionistas, tentando preservar os seus suprimentos e a estabilidade dos mercados. Em alguns

2. Ver a esse respeito os dados coletados pelo FAOSTAT, disponíveis na página <<http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>>.

3. Ver a esse respeito o acompanhamento dos estoques mundiais de alimentos, organizado pela FAO, disponível na publicação *Food Outlook*: <<http://www.fao.org/3/a-i4136e.pdf>>; acesso em 20 jan. 2015.

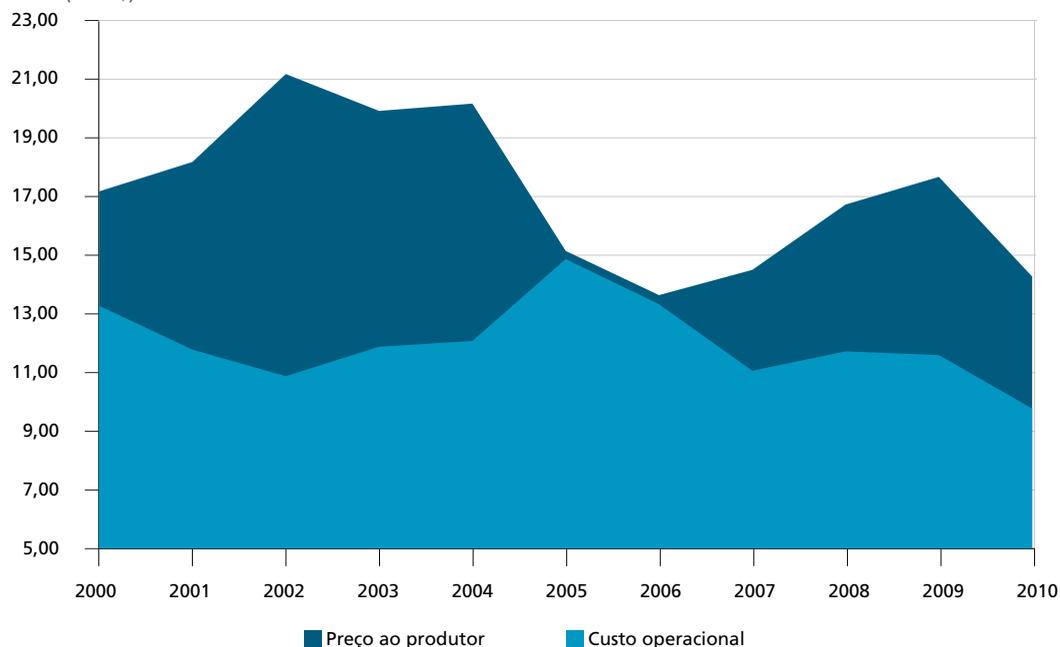
casos, os países implementaram controle de preços para os produtos básicos, como aconteceu com a Bolívia, o México e a Colômbia. O Brasil, apesar disso, aplicou uma política de rebaixamento de preços no mercado consumidor com a redução de impostos, o aumento das compras governamentais para formação de estoques públicos e a doação em programas sociais e, também, certa forma de subsídio à produção, embutido na desoneração fiscal e redução do custo dos insumos. Este último se justificaria devido ao aumento do preço dos insumos, principalmente aqueles com origem na petroquímica.

Mesmo assim, o Brasil não ficou imune a essas pressões muito embora, no geral, tenha se beneficiado da alta do preço dos alimentos no mercado internacional. Com o desencadear da crise em 2008, os termos de intercâmbio se tornam favoráveis ao Brasil, grande exportador de *commodities* agropecuárias e minerais. A alta nos preços dos principais produtos exportados garantiu também uma nova vida à taxa de câmbio valorizada. Após uma desvalorização rápida do real de mais de 20% entre setembro e outubro de 2008, a taxa de câmbio deslizou levemente aos patamares anteriores da crise, em menos de doze meses.

Para se calcular a rentabilidade de uma cultura no período, são analisados três indicadores: os índices de relação de troca – adubo e trator, calculados pelo Instituto de Economia Agrícola da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (IEA/SAA) para o estado de São Paulo e o indicador de custo operacional da Conab. Mediante estes três indicadores pode-se constatar que não houve mudança significativa na rentabilidade dos produtores na década. Os preços se elevaram, mas os custos também voltaram a crescer de tal maneira que as relações soja/adubo e soja/trator se mantiveram mais ou menos estáveis. Nos dois casos, houve um movimento de queda entre 2003 e 2004, seguido de uma alta acentuada até 2008 e uma redução aos níveis do início da década em 2010.

O gráfico 4 ilustra a relação entre preços e custos de produção para o sojicultor brasileiro. Considerando *todos* os custos para uma média nacional, deflacionados pelo IPA-DI e comparados com os preços de mercado em reais, tem-se uma situação um pouco distinta da anterior. Em função da alta dos custos, verificada em meados da década, a rentabilidade da soja ficou muito próxima de zero; no entanto, os custos em termos constantes acabaram se reduzindo também, garantindo um excedente para o setor.

GRÁFICO 4
Preços de mercado e custo operacional por saca de soja – Brasil (2000-2010)
(Em R\$)



Fonte: Conab (2012).

Esse comportamento observado com os preços e custos da soja ocorreu também para outras lavouras e, inclusive, para a produção animal. Não vale a pena se alongar no tema, mas seria oportuno mostrar o movimento observado com o milho e com parte significativa da produção animal, como é o caso do leite. O milho é o segundo produto em importância econômica na agricultura brasileira e o comportamento dos seus preços no mercado interno foi muito semelhante ao da soja. Os preços internacionais deste produto também se elevaram de forma radical, a saca de milho cotada em dólar saltou de US\$ 5,31/60 kg para US\$ 13,39/60 kg entre 2000 e 2008, recuando para o patamar de US\$ 11/60 kg em 2010. Os levantamentos realizados demonstram que esta alta nos preços internacionais (em dólar) não foi acompanhada por uma maior rentabilidade, principalmente se forem considerados os preços em moeda nacional no mercado interno. Contudo, os custos operacionais subiram estrangulando a margem dos produtores de tal maneira que, no final da década, a produção de milho, em termos médios, apresenta resultado negativo. Todavia, vale notar que com a seca nos Estados Unidos, ocorrida em 2011 e 2012, os preços do milho no mercado internacional deram uma nova disparada.

O baixo impacto das elevadas cotações internacionais dos alimentos no mercado interno se deu também em relação aos produtos de origem animal. O caso do leite é representativo, pois esta é uma atividade disseminada por todo o território brasileiro e envolve também pequenos e médios pecuaristas. Na última década, a produção leiteira nacional apresentou enorme avanço em vista do aumento de renda no mercado consumidor e a resposta rápida dada pelos produtores. Contudo, estima-se que milhares de pequenos produtores tiveram de sair do mercado devido a sua baixa produtividade e a sua incapacidade de adotar o novo padrão tecnológico estabelecido pelos órgãos de controle sanitário e pela indústria.⁴ No que se refere à balança comercial do leite, observa-se que, desde a liberação dos preços do leite no mercado interno pelo governo Fernando Collor de Mello em 1990, as importações – principalmente do Mercado Comum do Sul (Mercosul) – cresceram em ritmo acelerado, situando-se no patamar de US\$ 500 milhões durante a segunda metade da década de 1990. As exportações começam a subir, aproveitando-se de oportunidades no mercado internacional a partir de 2001, até que em 2004 o saldo da balança comercial láctea torna-se positivo. Esta situação perdurou até 2008 quando as exportações brasileiras de lácteos atingem o seu maior nível (US\$ 509 milhões), reduzindo-se e invertendo o sinal da balança comercial a partir de então.⁵

Esse padrão e os resultados alcançados podem ser observados em todos os produtos da agropecuária para o período analisado com especial destaque para a situação de crise estrutural vivida pela citricultura e os problemas momentâneos da agroindústria sucroalcooleira.⁶

4. Para Carvalho (2010), as mudanças instituídas na década passada com a obrigatoriedade da coleta de leite refrigerado levaram a que aproximadamente 70 mil produtores saíssem da atividade entre 1999 e 2009. Não obstante esta redução no número de produtores, a quantidade produzida saltou de 19 bilhões de litros em 1999 para 35,1 bilhões de litros, segundo a estimativa para 2012.

5. Dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

6. No primeiro caso, a situação é de queda contínua nos preços nominais pagos ao produtor desde o início da década passada. Para agravar a situação, os custos de produção se elevaram com a entrada no Brasil e rápida expansão da doença bacteriana *greening* e também da persistência da Clorose Variada dos Citros (CVC) que exigem uma grande quantidade de pulverizações nos pomares – principalmente nos mais antigos. Na agroindústria canavieira, apesar das elevadas cotações do açúcar no mercado internacional, os preços internos deste produto (em reais) mantiveram-se estáveis, mas os custos se elevaram. Assim, muito embora os exportadores de açúcar estivessem se beneficiando dos bons preços internacionais, os preços do etanol – tanto internamente quanto no mercado externo – estiveram relativamente baixos, embora não estagnados.

2.2 Características do crédito rural

Como se observou, a alta dos preços internacionais dos produtos agrícolas, principalmente a partir da segunda metade da década, não foi o elemento decisivo da expansão da produção brasileira mesmo porque houve também uma elevação dos custos, reduzindo a rentabilidade dos produtores. Nesse sentido, as estimativas de crescimento do valor bruto da produção (VBP), divulgadas pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (Mapa), distorcem a realidade setorial, pois deixam de lado considerações sobre a rentabilidade que, em muitos casos, não foi alcançada. Como teria se comportado o crédito rural nesse contexto? Conforme foi visto anteriormente (gráfico 2), a partir dos anos 2000, o volume de crédito rural voltou a subir e, em 2011, chegou próximo de uma relação equivalente a 50% do PIB agropecuário, ou seja, o mesmo nível observado na década de 1970.

Vale notar que tecnicamente o crédito rural não poderia ser comparado com o PIB setorial, pois este último é a representação do valor adicionado ao passo que o crédito se refere aos gastos com insumos intermediários na produção. Considerando que na agricultura a parcela do consumo intermediário é muito maior que o valor adicionado (Bollinger, 2006) a relação crédito/valor adicionado estaria subestimando a importância dos instrumentos financeiros para a alavancagem da produção. Em outras palavras, o volume de crédito rural necessário para movimentar a agricultura teria de ser elevado em relação ao PIB para que este possa ser apenas adequado em relação aos gastos com consumo intermediário.

Antes de aprofundar os dados sobre crédito, caberia apresentar algumas informações sobre o VBP da agricultura que passou a ser calculado pelo Mapa somente a partir de 2005. É notório o crescimento do VBP da região Centro-Oeste em relação ao restante do Brasil. Esta região passou a acumular 29,8% do VBP da agropecuária, em 2012, contra 23,1%, em 2005, ao mesmo tempo em que se consolidou como principal região de produção agropecuária do país. O crescimento relativo do Centro-Oeste vai ocorrer retirando participação da região Sudeste, ao passo que as demais regiões também ganharam participação durante os anos analisados.

O crescimento da produção na região Centro-Oeste reflete também o aumento da cultura da soja no país. São grandes extensões desta lavoura e algumas passam a “fazer dobradinha” com o milho, aproveitando neste caso a estrutura produtiva

para plantar o milho safrinha após a colheita da soja, quando esta se dá em janeiro ou fevereiro. A soja representa mais de 40% da produção brasileira de grãos, cereais e oleaginosas. Somando-se o milho, tem-se mais de dois terços destes produtos, o que denota uma enorme concentração e risco em termos de geração de renda e divisas a partir do campo. No início da década de 2000, voltou a crescer a produção de algodão no Brasil, ela ocupa a quarta posição – logo atrás do café – entre as culturas de mais importância. É interessante destacar que o algodão vem crescendo justamente na região Centro-Oeste onde representa quase 70% da safra brasileira e vale notar também que a queda na participação do arroz e do feijão não é apenas relativa, houve muita oscilação e, finalmente, uma queda significativa para estas duas lavouras entre 2008 e 2012.

Quando se compara o volume de crédito de custeio em relação ao VBP de cada grupo de produtos, verifica-se uma situação interessante. No caso dos grãos, mencionado anteriormente, dados do *Anuário do Crédito Rural* do BCB, comparados ao VBP calculado pelo IBGE, mostram uma variação entre 17% e 24% de participação do crédito de custeio em relação ao VBP, *grossa modo*, ao longo da década. Como se sabe, o VBP é formado por duas partes: insumos⁷ e valor adicionado. Portanto, considerando que apenas uma pequena parcela do VBP, inferior a 30%, pode ser considerada como valor adicionado, pode-se visualizar o fato de que o crédito de custeio estaria cobrindo a quase totalidade do produto efetivamente gerado pela atividade, mas, evidentemente, cobrindo poucas das despesas necessárias à produção.

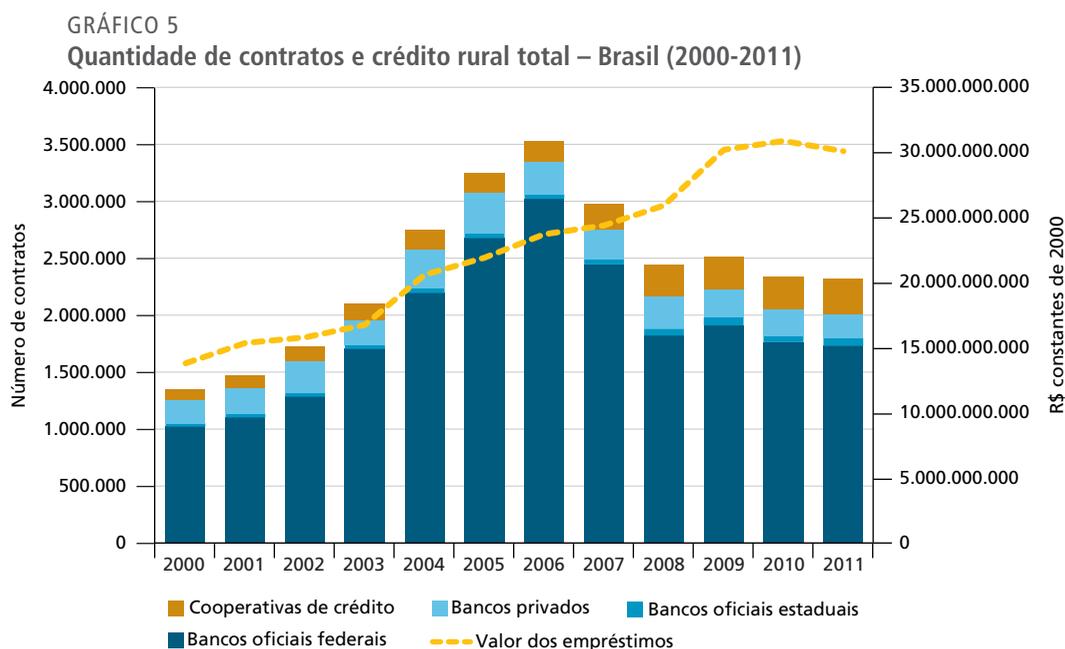
Os dados do IBGE mostram também o desempenho em outras lavouras. Na cana-de-açúcar, por exemplo, o custeio que era muito pequeno em relação ao VBP no início da década, cresce e chega a representar 11% do VBP em 2010. Considerando que as margens na atividade são muito pequenas, comprova-se mais uma vez a importância do crédito para a produção na cana-de-açúcar. Neste mesmo caso, pode-se enquadrar o cultivo de fumo cuja participação do crédito no VBP se colocou entre 20% e 33% ao longo da década.

7. As despesas com insumos devem representar todos os gastos, exceto os pagamentos a fatores de produção, e não podem ser confundidos com o consumo intermediário *stricto sensu*. No seu estudo sobre o consumo intermediário a partir do Censo Agropecuário 2006, Schneider e Xavier (2013b) destacam que as despesas na agricultura estariam compostas por: "i) consumo intermediário: adubos, corretivos do solo, sementes e mudas, sacárias e embalagens, compra de animais, agrotóxicos, medicamentos para animais, sal e rações – industrializados ou não industrializados –, serviços de empreitada, compra de matéria-prima para a agroindústria, aluguel de máquina, energia elétrica e combustíveis; ii) arrendamento e salário pagos a membros da família e empregados permanentes; iii) armazenamento, transporte, impostos e juros; e iv) outras despesas" (p. 57). Tendo em vista esta separação, os autores apontam que o consumo intermediário e outras despesas seriam responsáveis por 22% do VBP na agricultura familiar e 66% na agricultura não familiar (*op. cit.* 83).

O segmento da agropecuária com menor dependência em relação ao crédito de custeio é o de frutas, verduras e legumes (FVLs). Analisando-se os dados da década, a demanda por crédito de custeio em relação ao VBP não ultrapassou a proporção de 7%, sendo que estes produtos – entre o espectro de produtos da agropecuária – são aqueles cujo valor adicionado está entre os mais elevados.

Como foi destacado, o volume total de crédito rural colocado à disposição dos produtores foi multiplicado por duas vezes, em termos reais, na última década. O predomínio ainda é dos bancos oficiais entre as instituições financeiras com uma fatia de 50% da oferta, chegando a 60% em alguns anos, mas se observa o crescimento das cooperativas e, em alguns anos, uma participação maior dos bancos privados. Na prática, os bancos oficiais disponibilizam os recursos obrigatórios decorrentes de exigibilidades além de uma parcela de recursos livres e, também, promovem financiamentos rurais lastreados em recursos externos, repasses do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e instrumentos especiais, como a caderneta verde etc. Os bancos privados deveriam emprestar os recursos obrigatórios para aplicações rurais, mas, em muitos casos, estas instituições preferem recolher o montante de exigibilidades sobre depósitos à vista ao BCB, recebendo uma remuneração reduzida por isto.

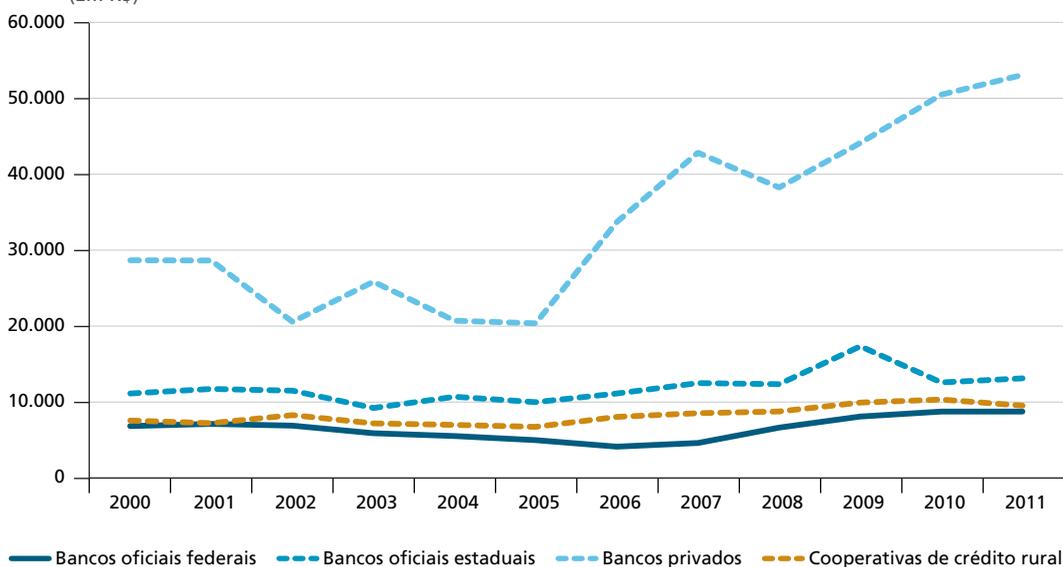
Examinando o número de contratos de crédito, constata-se uma correspondência entre esse elemento e o aumento do volume de crédito rural observado durante a década – respectivamente, eixo da esquerda e da direita no gráfico 5. Contudo, verifica-se também que entre 2005 e 2007 o crescimento se acelerou e o número de contratos superou os 3 milhões – sem o Pronaf –, com uma participação dos bancos oficiais muito elevada. Logo em seguida, o número de contratos volta a sua trajetória normal, fechando a década com um volume de 2,3 milhões. Salta aos olhos a discrepância entre a participação dos bancos oficiais no volume de recursos *vis-à-vis* a sua participação no número de contratos. Este descompasso mostra o quanto o crédito rural tem características de seletividade junto aos bancos privados.



Os valores médios dos contratos mostram essas discrepâncias entre os agentes financeiros privados e os bancos públicos. As diferenças ocorrem tanto no custeio, na comercialização quanto também no investimento, mas as maiores distâncias entre os valores de contratos aparecem no investimento, sendo que – em termos reais – o valor médio do contrato de investimento nos bancos privados em 2011 – sem incluir o Pronaf – foi de R\$ 310.086,22 contra apenas R\$ 28.199,54 dos bancos públicos. Estas constatações demonstram que os bancos privados aplicam critérios de seletividade na utilização de recursos obrigatórios, dando preferência para contratos de maior porte. No caso de recursos controlados para financiamento de linhas de desenvolvimento rural – Pronaf, Programa para Geração de Emprego e Renda (Proger) etc. – e que implicam equalização de taxas de juros por parte do Tesouro Nacional, há uma clara separação entre os bancos públicos e privados, sendo que os primeiros terminam por assumir estes contratos de menor valor.

Conforme pode ser verificado no gráfico 6, ocorre um importante ponto de inflexão no valor dos contratos no período 2002-2003, com a redução do valor unitário dos bancos oficiais federais quase ao mesmo tempo em que o valor unitário dos contratos dos bancos privados aponta para o alto.

GRÁFICO 6
Valor médio dos contratos por tipo de instituição financeira – Brasil (2000-2011)
 (Em R\$)



Fonte: Anuário do Crédito Rural do BCB.
 Obs.: Valores deflacionados pelo IPA-DI.

A explicação para essa mudança está na orientação da política agrícola decorrente da troca de governo. A partir do novo governo, que toma posse em 2003, há um reforço para os programas de agricultura familiar que contou, como foi mencionado, com um aumento significativo no número de contratos, ao mesmo tempo em que os bancos privados reforçavam a sua posição no crédito aos clientes *top*. Vale notar também que, com o aumento da renda e a redução da desocupação, ocorre um aumento no volume de depósitos à vista e redução na velocidade de circulação da moeda. Segundo dados do BCB, entre 2002 e 2008, o volume de moeda em poder do público e depósitos à vista (M1) se eleva de aproximadamente 5% para 7% sobre o PIB e a velocidade de circulação dos depósitos à vista cai pela metade no curto período entre outubro de 2002 e maio de 2004 permanecendo neste patamar nos anos seguintes.⁸

Outra maneira de analisar as mudanças no crédito rural é verificar as variações que ocorreram nas fontes de financiamento da agropecuária. No seu início, em meados da década de 1960, o SNCR tinha três fontes de financiamento prioritárias: exigibilidades sobre depósitos

8. Calculado a partir dos dados brutos do Banco Central do Brasil (BCB), disponibilizados no Sistema Gerador de Séries Temporais (SGS).

à vista, empréstimos externos e recursos do Tesouro Nacional (Oliveira e Montezano, 1982). Com o crescimento da inflação ao final dos anos 1970, reduz-se o volume de depósitos à vista à disposição do crédito rural, muito embora as autoridades monetárias tenham elevado sistematicamente o nível das exigibilidades. Também se reduz as possibilidades de recursos externos, dado o risco crescente de moratória ao longo dos anos 1980 e 1990. Por último, os recursos do Tesouro Nacional também vão escasseando, dada a crise fiscal do Estado. À parte da redução total de recursos à disposição do crédito rural, são introduzidas algumas novas modalidades com o objetivo de ampliar o alcance da política agrícola em vista da escassez de crédito dos anos 1980. Assim, em 1995, é criada a caderneta de poupança rural, exclusiva dos bancos públicos e destinando um mínimo de 65% dos seus recursos para o agronegócio. Mais tarde, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), novos recursos tributários são destinados aos fundos de investimento setoriais e regionais com aplicação prioritária no setor rural. Em 1992, o BCB regulamenta os fundos de aplicação em *commodities*; em 1995, autoriza as empresas exportadoras a realizarem Adiantamento de Contratos de Câmbio (ACC) para o financiamento privado de fornecedores. Finalmente, nesse mesmo ano, introduz-se na rotina do BNDES utilizar recursos compulsórios do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para empréstimos na linha de investimento e, mais tarde, no Pronaf.⁹

O conjunto de fontes de financiamento da agricultura entra na década de 2000 com o mesmo perfil descrito por Gasques e Verde (1995) para os anos 1990, mas deve-se considerar que os volumes provenientes da caderneta de poupança rural se alargam consideravelmente. *Grosso modo*, as fontes de recursos para o crédito se dividem em duas partes: nos recursos obrigatórios decorrentes do cumprimento de exigibilidades e nos recursos livres provenientes da caderneta de poupança rural. O crescimento da poupança rural, que vai ocorrer a partir de 2009, se deve, em grande parte, pelo aumento das exigibilidades que passaram de 65% para 70% sobre os depósitos e também devido à redução da taxa Selic, reduzindo a atratividade de outras aplicações concorrentes da caderneta de poupança.¹⁰ O aumento da participação da poupança rural é contrabalançado pela enorme redução nos recursos disponibilizados pelo FAT. Estes recursos, destinados ao custeio do Pronaf se reduzem de uma participação de 17,3% em 2000 para apenas 0,5% em 2011.

9. Para uma revisão completa da introdução das novas fontes de financiamento da agricultura brasileira, ver Gasques e Verde (1995).

10. A taxa Selic reduziu-se em mais de 5 pontos percentuais (p.p.) entre 2008 e 2009.

Examinando as participações das fontes de recursos nas modalidades de investimento, verifica-se uma maior diversificação de fontes. Tomando-se 2011 como referência, os recursos obrigatórios representavam 28,5% das fontes para crédito, a poupança rural tinha 19,4%, os fundos constitucionais também com 19,4% e os recursos do BNDES com 24,5% do total. Merece destaque o crescimento da participação do BNDES-Finame (Agência Especial de Financiamento Industrial) no crédito de investimento, alcançando o montante de R\$ 1,6 bilhão em 2011. Os recursos do FAT, muitas vezes apontados como importante fonte de recursos para o investimento na agropecuária, representam apenas 3,8% (2011) deste total. As outras fontes de recursos têm importância pequena no montante geral disponibilizado.

No caso da comercialização, as fontes voltam a se concentrar nos recursos obrigatórios (64,4%) e na poupança rural (24,9%) e os recursos livres que poderiam ser utilizados com mais flexibilidade nesta modalidade representam apenas 5,4%.

Como se observa, a participação de recursos livres no crédito rural é bastante reduzida. Muito embora algumas operações bancárias de financiamento da agricultura não sejam contabilizadas como crédito rural – sendo negociadas como crédito para capital de giro e financiamentos em geral, a maior parte dos recursos ainda é proveniente de fontes obrigatórias. Esta característica não está associada apenas às condições de operação da agropecuária que demanda taxas de juros mais reduzidas (em função de riscos na produção) e sua inviabilidade diante do patamar de juros reais praticados na economia brasileira, mas também aos custos e às dificuldades na operação de produtos bancários específicos para este público. Vale notar que, diante da alta do preço das *commodities*, cresceu a demanda por crédito para comercialização e beneficiamento. Como a oferta de crédito oficial não acompanhou este movimento, grande parte desta clientela está sendo canalizada para os instrumentos privados de financiamento, concedidos por *tradings* e beneficiadores.¹¹

Por sua vez, desde o final da década passada, a queda na taxa de juros real trouxe para os bancos a possibilidade de captação de recursos em papéis específicos para o agronegócio. Este é o caso das Letras de Crédito do Agronegócio (LCAs), títulos pós-fixados com isenção de Imposto de Renda (IR) para pessoa física lastreados em notas do produtor rural que estão se transformando em um instrumento eficiente de captação de recursos junto ao público.¹²

11. Ver: (Certificados..., 2012).

12. Esses títulos haviam sido criados pela Lei nº 11.076/2004.

O aval concedido por agente financeiro, obrigatório no caso da negociação das dívidas dos produtores, garante a cobertura dos papéis e a sua futura liquidação financeira. Trata-se, portanto, de uma operação um pouco distinta da tradicional antecipação da venda da safra, que pressupunha também a liquidação física da dívida (mercado a termo). Segundo dados da Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (Cetip), em novembro de 2012, o estoque de LCAs chegava a R\$ 22,2 bilhões, representando um crescimento de 30% sobre o mesmo período de 2011.¹³

Outra forma de captação dos bancos e das companhias junto ao público em geral são os papéis lastreados em recebíveis como os Certificados de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCAs) e os Certificados de Recebíveis do Agronegócio (CRAs). Todos estes papéis são registrados, recebem aval e são negociados na BM&FBovespa. A utilização destes papéis, por parte dos agentes financeiros, como lastro para outras operações, abre possibilidades de ampliação do relacionamento de bancos privados com os clientes da agropecuária, o que poderá reduzir a participação dos bancos públicos no financiamento rural.

Dois organismos são responsáveis pelo registro de papéis e garantias por meio de instrumentos privados de financiamento. Trata-se da BM&FBovespa e da Cetip, companhias abertas mantidas pelas instituições do mercado, nas quais passam todos os registros de garantias dados em contrapartidas de empréstimos e financiamentos. Títulos de uso comum no mercado, como as Cédulas do Produtor Rural (CPRs), são utilizadas como garantia financeira da dívida e registrados nestas duas instituições. As CPRs financeiras não são utilizadas para financiar os produtores e sim como garantia de dívidas, ao contrário das CPRs físicas que são transformadas em insumos e pagas por meio de produto final.

A tabela 1 apresenta um sumário do movimento consolidado de registros realizados pelas duas centrais. Os valores e o número de contratos não podem ser somados tendo em vista que muitas operações são duplicadas. No entanto, observa-se que o volume de recursos vem subindo rapidamente e na última data selecionada na pesquisa haveria um montante de mais de R\$ 30 bilhões, excluída a CPR devido ao seu caráter eminentemente financeiro. Ou seja, um montante significativo do crédito rural estaria sendo provido diretamente por fontes privadas e os seus papéis serviriam de lastro para outras operações, como originadores de uma parte importante da liquidez existente no mercado. Outro elemento importante nesta equação é o seguro rural.

13. Ver a esse respeito a reportagem de Rosa (2012).

Como foi mencionado, a baixa participação dos recursos privados no crédito rural se deve à insuficiência de garantias envolvidas na operação. Na medida em que as taxas de juros do crédito rural se aproximam das taxas de mercado e há um movimento visando ao aumento das garantias fornecidas pelos tomadores haveria espaço para o crédito rural privado crescer muito.

TABELA 1
Títulos do agronegócio registrados na BM&F e Cetip – Brasil (2003-2012)

Ano	CPR		CDA-WA ¹		CDCA		LCA		CRA		Total ²	
	Número de registros	Valor (R\$ milhões) ¹	Número de registros	Valor (R\$ milhões) ²								
31.12.2003	18.156	1.047	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31.12.2004	41.213	3.187	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
31.12.2005	34.723	2.457	22	0	25	29	19	30	0	0	66	59
31.12.2006	16.051	1.257	520	0	212	637	30	19	0	0	762	656
31.12.2007	11.753	1.120	808	0	537	2.266	496	2.401	0	0	1.841	4.668
31.12.2008	10.282	1.396	769	0	639	1.734	3.604	10.317	1	1	5.013	12.052
31.12.2009	8.936	1.056	222	0	478	1.663	4.679	9.516	10	23	5.389	11.202
31.12.2010	8.073	884	155	0	405	1.428	9.846	13.419	19	156	10.425	15.004
31.01.2011	8.829	953	117	0	444	1.493	10.174	13.122	19	158	10.754	14.775
28.02.2011	9.550	1.007	117	0	442	1.479	10.642	13.048	22	211	11.223	14.741
31.03.2011	10.199	1.067	127	0	437	1.467	11.199	13.639	24	314	11.787	15.424
30.04.2011	10.668	1.101	194	0	424	1.483	11.790	15.693	27	330	12.435	17.511
31.05.2011	10.890	1.125	153	0	414	1.481	13.358	17.589	27	333	13.952	19.403
30.06.2011	11.044	1.283	198	0	441	1.899	13.697	17.838	28	337	14.364	20.074
30.07.2011	10.670	1.087	220	0	436	1.708	14.514	18.676	24	328	15.194	20.712
31.08.2011	9.853	1.190	244	0	430	1.650	15.439	19.988	11	312	16.124	21.950
30.09.2011	7.018	1.027	240	0	410	1.682	16.678	22.581	11	315	17.339	24.578
31.10.2011	6.858	1.018	253	0	396	1.622	17.683	23.448	11	318	18.343	25.388
30.11.2011	7.040	1.044	213	0	390	1.704	18.844	24.104	10	318	19.457	26.126
31.12.2011	7.386	1.052	176	0	368	1.588	19.815	26.689	12	345	20.371	28.622
31.01.2012	7.886	1.292	167	0	361	1.604	20.593	26.626	12	348	21.133	28.578
29.02.2012	8.258	1.385	163	0	371	1.540	21.139	27.422	12	351	21.685	29.313
31.03.2012	7.819	1.210	137	0	366	1.428	21.827	28.627	12	354	22.342	30.409

Fonte: BM&FBovespa e Cetip.

Notas: ¹ Cetip não disponibiliza valores.

² Valores não contemplam os negócios com CPR registrados na Cetip e CDA/WA registrados na BM&FBovespa e Cetip.

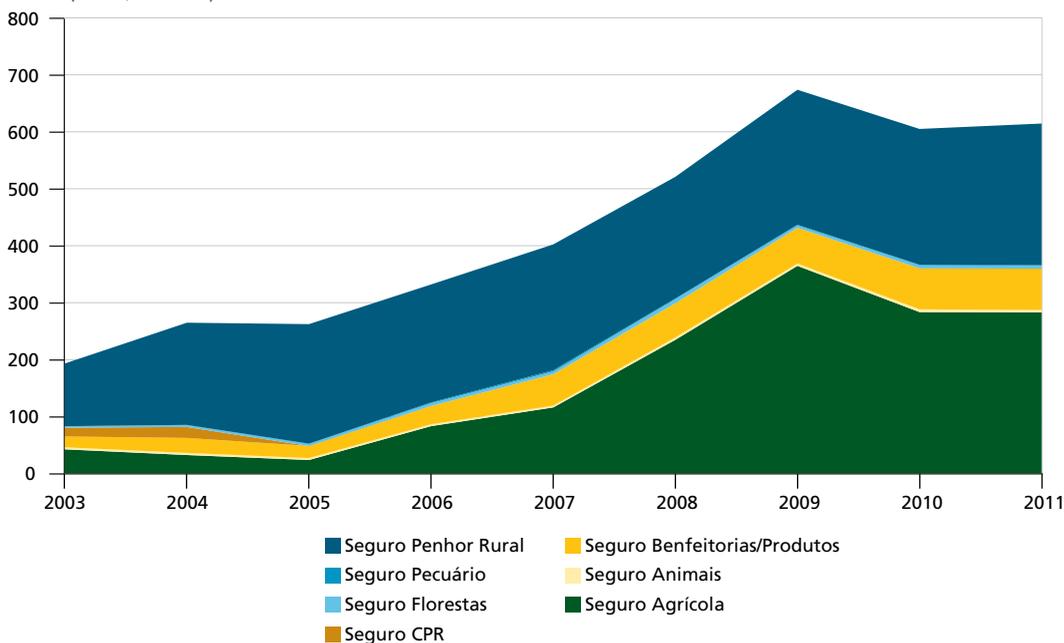
Historicamente, o seguro rural no Brasil é um seguro de crédito e a garantia é o penhor de safra. Mas, desde meados da década passada, o sistema está transitando para um seguro agrícola, contratado junto com o crédito, dando garantias financeiras contra a frustração de safra. Como se verifica no gráfico 7, o volume de recursos aplicado em todas as formas de seguro ainda é baixo. Em 2011, foi contratado R\$ 1 bilhão, considerando todas as formas de seguro rural. Este valor representa pouco mais

R\$ 600 milhões em valores de 2003, deflacionados pelo IPA-DI. Trata-se de uma elevação expressiva diante dos quase R\$ 200 milhões do início da década, mas evidentemente ainda é muito pouco diante dos quase R\$ 100 bilhões disponíveis para a agropecuária naquele ciclo.

GRÁFICO 7

Volume de recursos do seguro rural – Brasil (2003-2011)

(Em R\$ milhões)



Fonte: Anuário do Crédito Rural do BCB.

Pode-se demonstrar que há um baixo interesse das companhias seguradoras no Brasil em trabalhar com novos instrumentos que possam dar mais proteção ao agricultor. Como se observa, tendo em vista o alto risco da atividade, o crédito rural deve vir acompanhado de um seguro e, conseqüentemente, os prêmios deveriam ser mais elevados. Entretanto, ao encarecer o crédito, acaba se inviabilizando o acesso dos pequenos produtores. Portanto, se o objetivo é democratizar o acesso, os governos são obrigados a subsidiar a atividade, o que poderia reduzir a participação de instituições privadas nesta cobertura (Buainain *et al.*, 2007).

Vale mencionar que o Seguro Proagro (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária) é obrigatório para os tomadores de crédito no Brasil, mas este só

cobre uma parcela do financiamento. Além disso, o Proagro é conhecido pela burocratização no recebimento das indenizações. Todas estas condições fazem com que seja necessário aprofundar alguma forma de seguro de renda para o agricultor e pecuarista, modalidade esta pouco utilizada e que também dependeria de subsídio público às companhias que oferecessem este produto independentemente ou não do crédito. No período 2003-2004, o governo federal lançou o Programa de Subvenção Econômica ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), com o objetivo de apoiar o produtor na contratação privada de seguro de renda contra os riscos climáticos.

Segundo a Secretaria de Política Agrícola do Mapa, em 2011, foram concedidos R\$ 256 milhões em subvenção pública para 57 mil produtores que contrataram seguros cujos prêmios foram pagos no valor de R\$ 466 milhões, sendo que 35% deste total foi dirigido aos produtores de soja.¹⁴ Trata-se de um valor elevado de subvenção, muito embora o alcance deste tipo de instrumento ainda seja muito pequeno. Não obstante o número de agricultores beneficiados seja pequeno, na realidade, um aumento da cobertura do seguro privado vai depender de uma série de ações que não passam somente pelo aumento do aporte de recursos públicos. O aprofundamento da adoção da prática do seguro rural necessita também de uma ampliação e mais efetividade da política de zoneamento agrícola e de um protagonismo maior da assistência técnica na orientação dos produtores. Todo este “pacote” de serviços de apoio à agropecuária deverá permitir mais participação dos agentes privados no financiamento setorial.

3 FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

A atual discussão sobre o financiamento da agricultura familiar apresenta desdobramentos para a política agrícola do governo federal que extrapolam as tradicionais questões ligadas à de eficiência e à de retorno financeiro na produção da agropecuária. A decisão sobre delimitar um espaço exclusivo da política agrícola para um determinado público é, obviamente, uma decisão política no sentido de elencar prioridades de financiamento e apoio produtivo. Entretanto, no caso da agricultura familiar, a alocação de recursos públicos – materiais e humanos – ganha especificidade uma vez que a

14. A partir dos relatórios estatísticos divulgados pelo Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (Mapa). Disponíveis em: <<http://goo.gl/bS7tnD>>.

dinâmica microeconômica dos estabelecimentos familiares deve ser analisada de maneira distinta da agricultura patronal.

É possível apresentar diferentes definições para a agricultura familiar levando-se em conta as suas características sociais e produtivas, mas seja qual for a delimitação estabelecida, a política agrícola para este segmento deve tomar como orientação o papel que esta exerce no desenvolvimento de localidades e territórios. Mais que o fomento à produção e à renda, a política agrícola para a agricultura familiar deve atentar para novas preocupações ligadas aos temas da segurança alimentar, redução das desigualdades de oportunidades e equilíbrio regional.

No Brasil, a Lei nº 11.326, de 21 de julho de 2006, estabeleceu uma definição “oficial” de agricultura familiar cujo objetivo era predominantemente operacional para efeito de políticas públicas. Segundo a justificativa da lei, o seu propósito seria o de estabelecer conceitos e princípios destinados à formulação de políticas públicas. Para tanto, delimitou-se o empreendimento rural segundo quatro critérios: *i*) tamanho da propriedade; *ii*) predomínio de mão de obra familiar; *iii*) renda proveniente das atividades do próprio estabelecimento; e *iv*) gestão familiar. Esta definição de caráter abrangente atendia à necessidade de contemplar as diferentes formas de organização da agricultura que pudessem ser enquadradas como “não empresariais”.

O Pronaf, criado em 1996 – portanto, em data anterior à lei –, tinha como objetivo dar um tratamento especial para os pequenos produtores que eram discriminados no acesso às fontes de crédito oficiais. Para efeito dos organismos de crédito, considerava-se até então o agricultor familiar inserido na categoria de miniprodutores ou pequenos produtores com área limitada a 50 ha renda determinada. No lançamento do Pronaf, observa-se que houve uma inequívoca influência dos resultados dos estudos desenvolvidos no âmbito do Projeto Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá) (Guanziroli, 1995) realizado nesse período e que apontava características próprias e distintivas para a agricultura familiar. Em consonância com o tratamento dado pelo relatório produzido pelo referido projeto, a política oficial para a agricultura familiar passou a incorporar outras dimensões, além daquelas tradicionais do *Manual de Crédito Rural* para a concessão de financiamentos para a agricultura familiar. Assim, pelo

Decreto nº 1.946/1996, que criou o Pronaf, o acesso ao crédito teria de atender a quatro requisitos básicos, a saber: *i*) explorar a terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; *ii*) trabalho familiar, permitindo-se a presença de no máximo dois empregados; *iii*) área correspondente a, no máximo, quatro módulos fiscais (derivado do Artigo 185 da CF/1988) e; *iv*) residir no imóvel ou nas proximidades e retirar ao menos 80% da renda desta exploração.

Curiosamente, a atual legislação trabalhista estabelece ainda outra linha divisória para separar o agricultor familiar do agricultor patronal. Neste caso, o agricultor familiar é definido como o sujeito “proprietário ou não, e mesmo sem empregado, em regime de economia familiar, explore imóvel rural que lhe absorva toda força de trabalho e lhe garanta a subsistência e progresso social e econômico em área inferior a dois módulos rurais da respectiva região”. Como se sabe, existe uma distinção entre o módulo rural e o módulo fiscal. O primeiro é utilizado pela política agrária e reflete a viabilidade econômica daquela localização de um imóvel específico considerando a área agricultável e o tipo de cultura ou criação. O módulo fiscal foi criado para efeito de financiamento público e reflete a área mediana dos módulos rurais dos imóveis rurais do município.

Outra dificuldade metodológica é que a legislação da agricultura familiar trabalha com o conceito de estabelecimento agropecuário, ou seja, “todo terreno de área contínua, independentemente do tamanho ou situação (urbana ou rural)”. Mas, como foi mencionada, a legislação para a agricultura familiar tem como base o módulo (fiscal ou rural) que, por sua vez, está amparado no conceito de imóvel rural. Segundo o *Estatuto da Terra* (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), um imóvel rural pode envolver diversos estabelecimentos (ou diversas matrículas) caso estes estejam em áreas contíguas, ainda que cortadas por estradas ou cursos d’água.

Essa breve revisão das normas referentes à agricultura familiar demonstra que, assim como a sociedade, o espírito do legislador foi se transformando na definição deste segmento e as suas interfaces com a política de financiamento, fiscal-agrária e sindical. Estas mudanças ao longo do tempo ilustram as dificuldades que podem surgir quando se busca um conceito único para o tema.

Estudos desenvolvidos pelo Projeto Rurbano na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), na década de 1990, demonstraram a necessidade de se repensar a agricultura familiar não apenas em termos de unidade produtiva da agropecuária, mas também segundo as formas de ocupação de cada membro da família. Constatou-se a partir destas pesquisas que uma parcela cada vez mais significativa da renda do estabelecimento era derivada de atividades não agrícolas, denotando o perfil plurativo das unidades de produção no meio rural. Esta abordagem exige considerar a renda do estabelecimento de uma forma integral, incorporando-se, portanto, as rendas não agrícolas. Com isto, a variável *tamanho* do estabelecimento ou extensão das terras utilizadas para a agropecuária perde a sua primazia na explicação dos limites econômicos colocados para o segmento.

A partir das discussões lançadas pelo Projeto Rurbano, e também das demandas dos próprios produtores familiares, tornou-se evidente que o perfil colocado pelas autoridades governamentais para a agricultura familiar seria inadequado e discriminador no que se refere às possibilidades de ampliação da pluriatividade do trabalho no estabelecimento familiar (Belik, 2000; Abreu, 2000; Schneider, 2007). Com isso, a lei foi aperfeiçoada, primeiramente, incluindo silvicultores, indígenas e quilombolas no conjunto de agricultores familiares. Mais tarde, o Pronaf abriu linhas de crédito para atividades de turismo e agroindústria, mas ainda consideradas insuficientes para a diversidade de possibilidades abertas pelo trabalho não agrícola no meio rural.

Com a sistemática de utilização da Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar (DAP) para efeito de enquadramento do agricultor familiar, implementada em 2008, que tinha como meta agilizar a tomada de empréstimos pelo Pronaf, a definição e o conceito de agricultura familiar se alteraram ligeiramente. Segundo o Artigo 1º da Portaria nº 17/2010 do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela DAP, este “é o instrumento que identifica os agricultores familiares e/ou suas formas associativas organizadas em pessoas jurídicas, aptos a realizarem operações de crédito rural ao amparo do Pronaf, em atendimento ao estabelecido no Manual de Crédito Rural (MCR), do Banco Central do Brasil”.

Como a DAP está vinculada ao sistema de concessão de créditos, este instrumento aparece de forma segmentada por grupo do Pronaf, segundo as características

de cada agricultor. A unidade familiar, um dos princípios da DAP, compreende o conjunto da família nuclear (marido ou companheiro, esposa ou companheira, e filhos) e eventuais agregados(as) que explorem o mesmo estabelecimento rural sob as mais variadas condições de posse, sob gestão estritamente da família, incluídos os casos em que o estabelecimento seja explorado por indivíduo sem família (Brasil, 2010).

Portanto, cada família só poderá ter uma DAP, considerando um estabelecimento familiar de exploração.¹⁵

Ademais, para conseguir a declaração de aptidão, o produtor não pode exceder um determinado limite de rendimento, considerando até 70% de renda da agropecuária – nas várias modalidades – com os rebates, e deve necessariamente residir na propriedade ou próximo desta – apenas para os casos especiais da DAP do grupo D. A principal diferenciação está quanto ao rendimento, incluída a renda proveniente de atividades desenvolvidas no estabelecimento, e fora dele – excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais –, levando-se em conta em alguns casos não só o tomador, mas também os demais integrantes da família.

Essas concepções de agricultura familiar desenhadas para efeito de financiamento público, por sua vez, diferem das concepções amplas de agricultura familiar utilizadas pelo movimento social e também naquilo que a literatura define como produção camponesa. Para Silva (1980), são quatro os elementos fundamentais da produção camponesa: *i*) a utilização do trabalho familiar; *ii*) a posse dos instrumentos de trabalho; *iii*) a produção de parte dos meios diretos de subsistência e; *iv*) a posse ou propriedade da terra. O camponês é um trabalhador que dispõe livremente da sua força de trabalho, mas, ao mesmo tempo, detém os meios de produção. Esta definição coloca uma nova lógica quanto à dinâmica da produção rural que, para os camponeses, se caracterizaria pela importância do fator terra e dos meios de produção e pela necessidade de garantir a autossustentação da unidade. Nesta lógica, as técnicas tradicionais de produção e a ineficiente alocação de recursos não se apresentam como um entrave à continuidade da forma de produção.

15. Em determinadas situações – filhos jovens entre 16 e 24 anos cursando ou com o ensino técnico completo ou mulheres agregadas à família –, é possível solicitar uma Declaração de Aptidão da Agricultura Familiar (DAP) acessória.

Nessa mesma linha, Schneider (2010, p. 515) chama a atenção para o fato de que a categoria agricultura familiar sempre existiu, mas somente na “primeira metade da década de 1990 que esta noção se firmou como uma categoria política”. A sua assimilação pelos estudiosos e formuladores de políticas conferiram legitimidade à categoria familiar em oposição a outras noções, por exemplo, a do agronegócio. Destaca o autor que a legitimação do tema da agricultura familiar esteve diretamente ligada à atuação dos movimentos sociais e às pressões para que este segmento tivesse uma política diferenciada.

Depreende-se daí que a agricultura familiar decorre de uma construção metodológica que permite propositalmente retratar um determinado tipo de agricultor e dirigir políticas focalizadas para este segmento. Segundo Ploeg (2010), a agricultura familiar – ou camponesa – difere totalmente da agricultura empresarial e capitalista, seriam duas formas mutuamente exclusivas, tendo em vista que a agricultura familiar possui um modo próprio de produção. Para esse autor, é necessário resgatar o agricultor familiar desenvolvendo políticas que possam ressituar este indivíduo na sua localidade e, ao mesmo tempo, promover a multifuncionalidade da unidade produtiva familiar, rompendo com a especialização e o uso de insumos artificiais que desconectam a agricultura da natureza. Neste modelo que incorpora os critérios de produtividade, eficiência e rendas crescentes, deve se acrescentar também o tema da sustentabilidade (Ploeg, 2010, p. 5).

O crédito rural é um elemento central na política agrícola, sendo tradicionalmente utilizado para promover atividades voltadas para ganhos de produtividade, por exemplo, investimento em mecanização, compra de insumos industrializados, sementes etc. O acesso ao crédito permite o aumento da produção por meio do rendimento da terra e dos fatores de produção. Seguindo uma lógica financeira de curto prazo, o crédito concedido deve apresentar retorno para o agente financeiro sob pena de se transformar em fomento. O crédito, quando associado ao aumento da produção em termos físicos e ao aumento da renda, é um indicador de sucesso e bons resultados. Neste sentido, o crédito tem um papel seletivo construindo um círculo (virtuoso) no qual os produtores mais eficientes possuem melhor capacidade de alavancar recursos e, portanto, aumentar ainda mais a sua produtividade.

Na agricultura familiar, a área (terra) é um fator escasso, mesmo porque –, pela definição dada pelos organismos de fomento –, se a área crescer acima de determinado tamanho, o empreendimento deixa de ser familiar. Portanto, o crescimento da produção na agricultura familiar estaria mais diretamente ligado à concorrência de outros fatores. No caso da agricultura familiar, a tecnologia química e mecânica tem grande influência na produtividade total dos fatores (PTF) (Alves, 2010). Segundo Gasques *et al.* (2010), a PTF pode ser creditada a três fontes tradicionais de crescimento: ao aumento na utilização de insumos, às inovações institucionais e ao progresso tecnológico. Ou seja: “uma parte do aumento do produto não pode ser explicada pelo aumento ponderado dos insumos, mas apenas pelas inovações institucionais e pelo progresso tecnológico” (*op. cit.* 437). O progresso tecnológico interfere na produtividade da mão de obra por meio de equipamentos ou insumos químicos utilizados. Entretanto, componentes que concorrem para aumento de produtividade em períodos mais longos são mais difíceis de serem capturados no cálculo da PTF (Alves, 2010). O capital humano, por exemplo, um dos pilares da agricultura familiar, tem um papel importante no crescimento da produção e pode ser estimulado por políticas de educação, capacitação, assistência social à família e, só em menor medida, por meio do crédito produtivo. Outro exemplo são as inovações institucionais nas formas de participação, informação sobre os mercados, mecanismos de comercialização etc. que interferem diretamente – porém, em um espaço de tempo mais largo, nas decisões de produção.

Gasques *et al.* (2010) destacam que, no período recente, o aumento dos recursos para financiamento das atividades agropecuárias foi um importante fator de crescimento do setor. O efeito do crédito rural sobre a PTF ocorre de diversas maneiras e uma delas é a possibilidade de se obter melhor combinação de fatores mediante o aumento da escala de produção. As economias de escala viabilizam mudanças tecnológicas que deslocam a função de produção de modo que se obtenha, com a mesma quantidade de fatores, níveis mais elevados de produto. Há, “ainda, a possibilidade de se ter acesso a inovações que contribuem para o aumento da produtividade via crédito rural” (*op. cit.* 449). Os autores demonstram que o investimento em pesquisa e desenvolvimento (P&D) foi responsável por mais de 50% do crescimento da pecuária e 30% do crescimento agregado à pecuária e às lavouras (*op. cit.* 450).

A unidade familiar no campo reúne três importantes funções: local de trabalho, moradia e consumo. Como instrumento tradicional de política agrícola, o crédito rural

está voltado unicamente para uma das funções da agricultura familiar, que é a produtiva – condicionada pelo tamanho da propriedade. Contudo, este desenho de política de crédito não estaria levando em conta que parte da produção é voltada para o autoconsumo, e parte dos recursos próprios que seriam utilizados na produção – diante da existência de um eficiente sistema de crédito público – poderia ser deslocado para o consumo corrente das famílias, aumentando o seu nível de bem-estar.

Essas preocupações se colocam em uma perspectiva de aumento no aporte de financiamentos para esse segmento. Na realidade, considerando-se o desmantelamento da assistência técnica e de outros instrumentos de política agrícola e fundiária verificados nos anos 1990 no Brasil, o crédito aparece como único meio de direcionamento ou atuação da política agrícola. Isto sem falar em outras demandas de política pública colocadas visando atender ao crescimento da pluriatividade do trabalho e do caráter multifuncional da agricultura familiar (Cazela, 2012). Em função da ausência de políticas complementares para os agricultores familiares, o Pronaf partiu para o atendimento a públicos e funções não cobertas pelo crédito tradicional. Desde 2003, foram lançados segmentos do Pronaf como Mulher, Jovem, Agroindústria, Agroecologia, Semiárido, Floresta, Eco, Turismo Rural, Pesca e, mais recentemente, o *Mais Alimentos* (Grisa e Wesz Jr., 2012). Partindo-se da perspectiva produtivista de que os agricultores “que vão bem” realizam investimentos em tecnologia e aumentam a escala, o crédito rural guarda uma relação direta com o sucesso destes produtores. Nesse sentido, valeria aferir o tamanho da agricultura familiar para que se possa analisar se o aporte de recursos de crédito é compatível com estas necessidades.

3.1 As dimensões da agricultura familiar

Como foi mencionado, *grosso modo*, é possível caracterizar a agricultura familiar brasileira de três maneiras, a saber: pelos critérios oficiais estabelecidos na Lei nº 11.326/2006, pelos critérios teóricos da metodologia FAO/Incra e, finalmente, pelos critérios constituídos para a habilitação dos agricultores ao acesso ao Pronaf.

O primeiro critério foi utilizado pelo IBGE na construção de tabelas referentes à agricultura familiar do Censo Agropecuário 2006. Mais recentemente, por meio de tabulações especiais desenvolvidas pelo IBGE e pelo MDA, sobre as quais se apresenta um recorte

especial, foi possível construir também algumas tabelas separando os agricultores familiares em *pronafricanos* e *não pronafricanos*. A metodologia FAO/Incrá (Guanziroli, Buainain e Sabbato, 2012) promove um aprofundamento da discussão quanto à predominância do trabalho familiar sobre o trabalho contratado, utilizando-se de critério mais dilatado para a definição da parcela da agricultura familiar. O que diferencia este último critério dos demais é o limite de renda do estabelecimento. Por último, a partir de um exercício estatístico proposto pelo Instituto Brasileiro de Economia (Ibre) da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) (FGV e Ibre, 2010) construiu-se outro recorte da agricultura familiar tomado como base os critérios do Conselho Monetário Nacional (CMN) para o enquadramento no Pronaf.

Observa-se na tabela 2 que, em 2006, a agricultura familiar reunia um conjunto de 4,3 milhões de estabelecimentos (84,3% do total), ocupando 80,2 milhões de hectares e gerando uma produção de R\$ 54,3 bilhões, segundo a FGV e o Ibre. A diferença em número de estabelecimentos chega a mais de 1 milhão em relação à estimativa da FGV e do Ibre e é inferior em quase 200 mil estabelecimentos ao estudo que tem como base a metodologia FAO/Incrá. Diferenças metodológicas explicam estas variações que, se levadas para a formulação de políticas públicas, poderia dar lugar a interpretações muito distintas sobre as características da agricultura familiar.

TABELA 2
Delimitações da agricultura familiar a partir do Censo Agropecuário de 2006 – Brasil

Variáveis	FGV		IBGE		FAO/Incrá	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Número de estabelecimentos	3.330.067	64,0	4.367.902	84,3	4.551.855	87,9
Área total dos estabelecimentos (milhões de hectares)	59,4	18,0	80,3	24,3	106,7	32,0
Valor bruto da produção (R\$ bilhões)	32,8	22,9	54,3	37,8	59,2	36,1

Fonte: IBGE (2006); FGV e Ibre (2010); Guanziroli, Buainain e Sabbato (2012).

Com relação ao estudo da FGV e do Ibre, França, Grossi e Marques (2010) atribuem essas diferenças aos cálculos equivocados com relação a renda dos agricultores – não considerando plenamente valores de rebate, deflacionando as rendas de forma errônea e *descartando os agricultores sem área e sem renda* entre outros problemas. Vale lembrar, no entanto, que o estudo da FGV e do Ibre está tomando os agricultores que poderiam ser enquadrados no Pronaf como o universo dos agricultores familiares. O IBGE reconhece que haveria também uma diferença entre estes dois conjuntos,

mas esta seria muito inferior à que foi apontada antes. Com relação ao estudo com a metodologia FAO/Incrá, observa-se que a metodologia considera três critérios, a saber: *i*) direção dos trabalhos exercida pelo produtor; *ii*) tempo de trabalho familiar superior ao trabalho contratado; e *iii*) área do estabelecimento com limite de quinze vezes o módulo médio regional atualizado. Como se observa, estes critérios acabam por incluir alguns estabelecimentos maiores que os quatro módulos previstos na lei.

Ao se comparar a estimativa da FGV e do IBRE com os dados do Censo Agropecuário 2006 do IBGE, percebe-se a imensa diferença que existiria no que toca a participação da agricultura familiar na oferta de alimentos. Por ter capturado o estrato de maior renda da agricultura familiar, transformando-o em agricultura patronal – pelo fato de não atender as regras do Pronaf –, a FGV e o Ibge procuram demonstrar a supremacia desta última na garantia de segurança alimentar da população. Na comparação entre as duas metodologias, respectivamente, IBGE e FGV/Ibge, a participação da agricultura familiar na produção física vegetal seria a seguinte: feijão preto – 76,8% contra 36,6%; milho – 45,9% contra 31,7%; mandioca – 86,7% contra 42,0%; café – 39,2% contra 30,1%, para se ficar apenas nos exemplos disponíveis. Esta enorme diferença nas estimativas, mesmo em produtos que são tradicionalmente da agricultura familiar, teria como objetivo político destacar a organização patronal sobre a familiar, dado que o estudo da FGV/IBRE teria sido encomendado pela CNA.

Tomando-se, portanto, apenas os dados censitários apresentados pelo IBGE, seria oportuno destacar algumas características da agricultura familiar. Quando se compara estas cifras com a agricultura não familiar, verifica-se que a área média do estabelecimento familiar era 18,4 ha contra 39,2 ha da agricultura não familiar e o valor da produção por pessoa empregada na atividade era de R\$ 4.442 contra R\$ 21.309 no comparativo para os dois tipos de agricultura em 2006. Estas diferenças por si só denotam a enorme distância que existe entre os valores médios praticados nos dois modelos, que é reforçada pelo caráter multifuncional da exploração agropecuária: um total de 10,9% da renda dos estabelecimentos da agricultura familiar era proveniente de atividades não diretamente ligadas à agropecuária, como a indústria rural, prestação de serviços de beneficiamento e para integradores e, turismo rural, artesanato e outros. Nos estabelecimentos da agricultura não familiar, a participação de atividades não próprias da agropecuária era 6,5%, segundo o censo agropecuário. Esta diferenciação se refletia também na pluriatividade – sendo que 80,9% do pessoal ocupado com laço de parentesco com o produtor residiam

no estabelecimento contra 64,7% da agricultura não familiar. Contudo, 25,5% dos produtores familiares declararam ter alguma atividade fora do estabelecimento contra 45,2% dos não familiares. Situação esta justificável, pois uma das condições estabelecidas pela Lei nº 11.326/2006 é a de que o produtor deve residir na propriedade (ou próximo) e ter a sua principal atividade centrada no estabelecimento. Curiosamente, o censo agropecuário 2006 identificou um total de 255 mil produtores (94,9% familiares) sem área de produção (aquicultores, apicultores etc.). Este contingente de trabalhadores sem área faz com que a quantidade de produtores que tenha declarado ter atividade fora do estabelecimento seja ligeiramente subestimada.

Outra característica importante da agricultura familiar é o laço de parentesco daqueles que estão ocupados na atividade com o produtor. Observa-se que 89,5% do pessoal ocupado no estabelecimento familiar tinham laço de parentesco contra apenas 41,6% nos estabelecimentos patronais. Vale mencionar que 74,3% do pessoal ocupado na agropecuária estão em estabelecimentos familiares, portanto, duas em cada três pessoas ocupadas no setor rural têm algum laço de parentesco com o produtor do estabelecimento.

Feita essa caracterização, passa-se para o estudo das formas de financiamento da agricultura familiar com base nos dados de 2006. O objetivo é demonstrar que o avanço realizado desde a criação do Pronaf foi, de certa forma, relativo, pois ainda há um grande número de produtores familiares que não têm acesso ao crédito. Em que pese à introdução de novos instrumentos de incentivo para a agricultura familiar como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e as compras obrigatórias da agricultura familiar para a alimentação escolar (Lei nº 11.947/2009) faltam recursos para este segmento. Portanto, estabelecendo-se como meta melhorar o aporte de recurso e a capitalização destes produtores, em uma ótica de melhoria da produtividade, o relativo atraso da agricultura familiar poderia estar se perpetuando.

Informações extraídas do *Anuário do Crédito Rural* do BCB mostram o avanço do Pronaf na última década. Em valores nominais, o volume de crédito – para custeio e investimento, passou de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 13,3 bilhões entre 2000 e 2011. Nesse mesmo período, o número de contratos se ampliou de 834 mil para 1.539 mil, representando um crescimento de 84,6% no período. Tomando-se como deflator o IPA – DI Agrícola pode-se observar que o volume de empréstimos cresceu 127,5% nestes onze anos, o que representa uma taxa média de expansão de 7,8% a.a. (gráfico 10). Considerando que o número de contratos cresceu a uma taxa média de 5,7%, pode-se

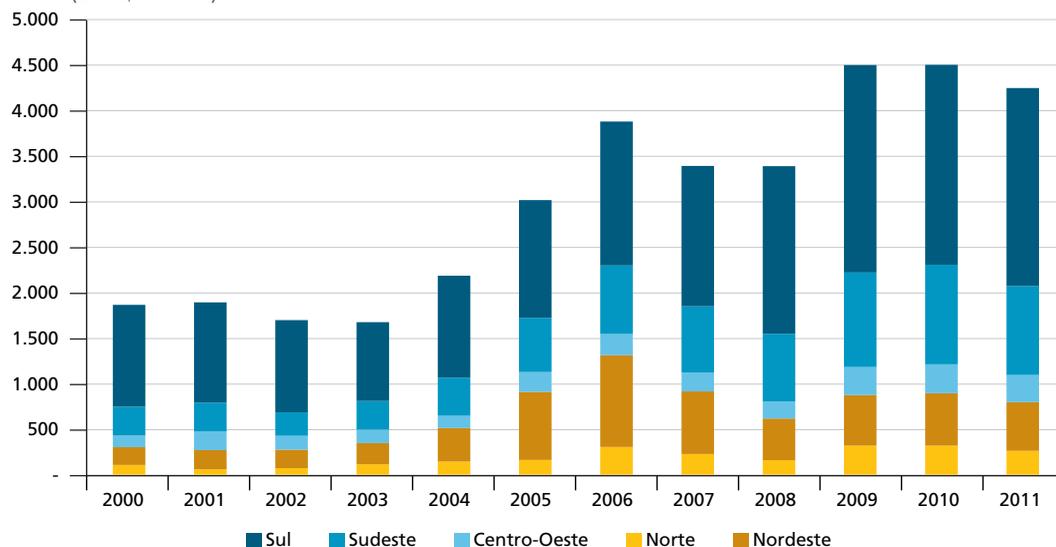
deduzir que houve um aumento no valor médio do contrato que salta de R\$ 2.814,23 em 2000 para R\$ 3.685,21 em valores constantes de 2000.

Analisando o movimento das fontes de financiamento para a agricultura familiar, Conti e Roitman (2011) chamam a atenção para as mudanças que ocorreram a partir de meados da década e que culminaram com o grande crescimento dos empréstimos em 2006. Os autores atribuem à Resolução nº 3.244/2004 do CMN, autorizando os bancos a usarem a exigibilidade sobre depósitos à vista para o Pronaf, ao aumento de empréstimos, além de novos recursos do FAT (exclusive recursos diretos do BNDES) autorizados para a equalização das taxas de juros e dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO). A somatória de recursos do FAT com os Fundos Constitucionais chegaram a representar 69% dos recursos disponíveis para empréstimos no Pronaf (Conti e Roitman, 2011, p. 154) em um volume duas vezes maior que na safra anterior. No ano seguinte, os montantes disponibilizados para o Pronaf registram uma queda que é devido, principalmente, à escassez de recursos do FAT que passa a dirigir uma parcela maior para a cobertura do seguro-desemprego, cujos valores haviam crescido bastante em função dos aumentos reais do salário mínimo.

GRÁFICO 8

Volume de recursos no Pronaf – por região (2000-2011)

(Em R\$ milhões)



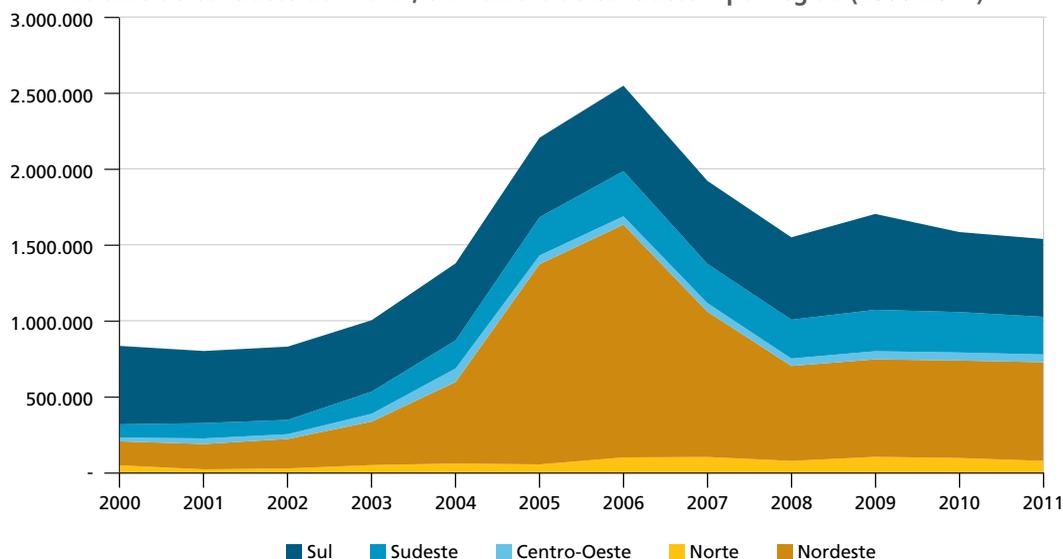
Fonte: Anuário do Crédito Rural do BCB.

Obs.: Valores deflacionados pelo IPA-DI Agropecuária (base 2000).

Em 1996, o primeiro ano de operação do Pronaf, a região Sul concentrava 78,2% dos créditos, seguido pela região Sudeste com 12% e a Nordeste vinha em seguida com 6,6% do volume de empréstimos. As causas para esta concentração no Sul eram atribuídas à preferência do sistema bancário por agricultores mais capitalizados (Aquino e Schneider, 2010) ou porque havia mais mobilização por parte destes produtores, que conseguiam sair na frente na captação dos recursos disponíveis (Belik, 2000). O fato é que, à medida que as práticas do Pronaf foram se disseminando pela rede bancária oficial e também devido às pressões do próprio MDA, começa a ocorrer uma desconcentração lenta da distribuição dos recursos. Com isso, cai a participação da região Sul nos créditos do Pronaf até atingir um piso de 40,7%, ao mesmo tempo em que a região Nordeste bate em um teto de 26% no total de créditos em 2006 (gráfico 10). A partir de meados da década passada, a participação da região Sul volta a crescer, assim como a da Sudeste. Em 2011, observa-se uma situação em que a região Sul permanece com 51,2%, a Sudeste com 23% e a Nordeste reduz sua participação no total dos créditos do Pronaf para apenas 12,6%. As regiões Norte e Centro-Oeste mantêm uma pequena participação no total de créditos do Pronaf, não ultrapassando um total de 18%, no seu conjunto, para toda a década passada.

GRÁFICO 9

Volume de contratos do Pronaf, em número de contratos – por região (2000-2011)



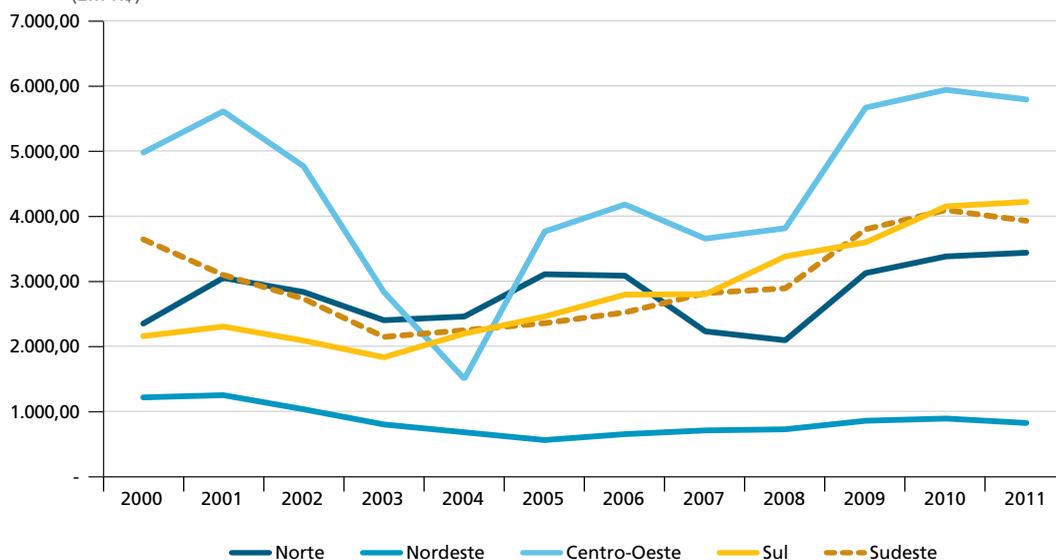
Fonte: Anuário do Crédito Rural do BCB.

Após uma brusca subida do patamar de 800 mil contratos a partir 2003 e um pico em 2006 com 2.552 mil contratos assinados, o Pronaf se estabiliza em torno de 1.500 mil contratos a partir de 2007 até os dias atuais (gráfico 11). É interessante notar que o grande crescimento no volume de contratos que ocorre no meio da década se explica pelo peso da região Nordeste. Esta região era responsável por um total de 158 mil contratos em 2000, elevando o volume para 1.536 mil contratos em 2006, quase dez vezes mais que no ano inicial. Em 2007, o número de contratos no Nordeste reduziu-se para 650 mil, mantendo-se neste patamar até junho de 2013. Pode-se afirmar que durante a década passada, com exceção da região Nordeste, o volume de contratos de cada região permaneceu praticamente constante e a expansão do programa – em volume de contratos, ocorreu em função do crescimento da região Nordeste. Schneider e Xavier (2013b) chamam a atenção para o fato de que a elevação do número de contratos do Pronaf na região Nordeste ocorreu de forma a restabelecer um equilíbrio entre as regiões do Brasil, pois mais da metade dos estabelecimentos da agricultura familiar estão localizados nesta região. No caso dos estabelecimentos elegíveis para o Pronaf B (aquele de faixa de renda mais reduzida), 64,9% dos produtores estavam concentrados na região Nordeste (Schneider e Xavier, 2013b, p. 22).

É interessante observar que o grande aumento do número de contratos provém da modalidade investimento, seja na agricultura, seja na pecuária. O número de contratos nordestinos de investimento na agricultura cresceu de 10.268 em 2000 para 211.235 em 2006, estabilizando no patamar de 105 mil nos últimos anos da década. No caso da pecuária, o número de contratos sobe de 14.149, em 2000, para 1.128.041, em 2006, estabilizando-se depois em 467.163, em 2011, na região Nordeste. Neste caso, a participação do Nordeste no total de contratos da pecuária sobe de 33,9% para 83,5% entre 2000 e 2006, sendo que nos últimos anos a participação nordestina se estabilizou em 70,6%. Atribui-se ao crescimento no número de contratos uma melhor atuação do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil (Programa de Microcréditos AgroAmigo) na região, principalmente pela participação destes bancos em fundo de aval com os agricultores (Corrêa e Silva, 2007) e a criação de novas modalidades de crédito no próprio Pronaf, além do reforço para algumas atividades, como a bovinocultura de leite, corte, ovinocultura e caprinocultura.

No gráfico 10, estão representados os valores médios dos contratos do Pronaf por região do Brasil aos preços de 2000 (deflacionados pelo IPA – DI Agropecuária). Os resultados são muito significativos, pois demonstram que apesar da queda relativa no montante geral do Pronaf acessado pelos produtores do Sul do país, o valor dos contratos praticamente dobrou, passando de R\$ 2,1 mil para R\$ 4,2 mil. No entanto, o valor médio dos contratos da região Nordeste oscilou para baixo, caindo de R\$ 1,2 mil para R\$ 825 entre 2000 e 2011. No período de maior crescimento do número de contratos da região Nordeste – em meados da década –, o valor médio do contrato chegou a R\$ 656, o que vem corroborar com a afirmação de que o crescimento dos créditos na região esteve amparado em uma maior presença do microcrédito.

GRÁFICO 10
Valor médio anual dos contratos do Pronaf – por região (2000-2011)
(Em R\$)



Fonte: Anuário do Crédito Rural do BCB.
Obs.: Valores deflacionados pelo IPA-DI Agropecuária (base 2000).

Muito embora os 2.552 mil contratos do Pronaf firmados em 2006 representem um marco importante, este montante é pequeno, quando comparado com o universo dos estabelecimentos familiares detectado pelo censo agropecuário e considerando também que um mesmo estabelecimento pode ter acessado o Pronaf diversas vezes no ano, dadas as diferentes modalidades de financiamento.

Sabe-se que o acesso ao crédito representa melhores oportunidades para estes produtores e, portanto, valeria a pena investigar se não há recursos no montante suficiente, o tipo de crédito é inadequado ou se os procedimentos utilizados para a assinatura do contrato tornam este tipo de política inacessível.

3.2 Acesso ao crédito

Em face da necessidade de acessar o crédito rural, o produtor familiar normalmente se apresenta em condição de vulnerabilidade perante aos bancos. Independentemente de produzir em uma área média menor, o que pode representar um fator de desvantagem em termos de garantia do empréstimo ou capacidade financeira por parte do pequeno, existem outros fatores importantes quanto ao tipo de financiamento e à condição do produtor. Quando se analisa a condição do produtor em relação à terra, segundo o censo agropecuário 2006, verifica-se que uma parcela menor de agricultores familiares são proprietários. Quando comparados com os agricultores patronais, verifica-se que 74,7% dos familiares são proprietários contra 84,5% dos não familiares. A esta menor condição de proprietário associa-se uma maior participação de parceiros, ocupantes e produtores sem área na agricultura familiar. Verifica-se também uma maior participação da mulher na direção dos trabalhos da agricultura familiar: uma proporção de 13,4% estabelecimentos familiares são dirigidos por mulheres contra apenas 6,7% dos estabelecimentos familiares patronais. Os produtores de estabelecimentos da agricultura familiar têm também uma maior proporção de receitas não relacionadas à produção, como aposentadorias, salários de fora do estabelecimento, doações de parentes, programas sociais, desinvestimentos e captura de pescado. Do total de receitas do produtor familiar, uma proporção de 15,8% não são obtidas no estabelecimento contra apenas 5,7% dos produtores não familiares.

Não obstante essas vulnerabilidades da agricultura familiar, a porcentagem de estabelecimentos que não obtiveram financiamento desse segmento é muito semelhante à observada pela agricultura não familiar. Os resultados mostram uma porcentagem de 81,1% e 81,3% na comparação entre o familiar e o não familiar. Dado que as porcentagens demonstram que o acesso ao crédito em 2006 (empréstimos e financiamentos – sem considerar os refinanciamentos) para o agricultor familiar encontrava-se nos mesmos patamares que aqueles observados para o agricultor não familiar. Pode-se especular sobre diversas razões que levaram a essa situação.

Uma das explicações para essa equivalência – antes mencionada, é o crescimento do Pronaf naquele ano da pesquisa. Estudo realizado por Souza *et al.* (2011, p. 114) para o período 1999-2009 demonstra que 2006 foi o ano no qual o crédito do Pronaf teve a maior participação no volume total de crédito rural, atingindo a marca de 14,1% contra 11,5% do total de recursos do crédito rural da média do período. Outra explicação possível é a de que o crédito rural oficial tem recursos limitados e que dado o valor unitário dos contratos da agricultura não familiar as possibilidades de estender o crédito para um número muito elevado de produtores é muito restrita. Sugere-se, no entanto, uma enorme concentração dos créditos em poucos estabelecimentos, principalmente da agricultura não patronal. Enquanto a média estimada de contratos por estabelecimento na agricultura familiar variou entre 0,18 e 0,50 entre 1999 e 2009, na agricultura patronal, este número variou de 1,67 a 8,56 no mesmo período, tendo como pico 2006 (Souza *et al.*, 2011). Isto significa que se menos de 20% dos estabelecimentos tiveram acesso ao crédito em 2006, na agricultura patronal, principalmente, alguns poucos estabelecimento firmaram um grande número de contratos.

Constata-se que, para cada R\$ 1.000,00 gerados no segmento familiar, foram utilizados cerca de R\$ 132,00 de crédito, ao passo que o segmento não familiar financiou cerca de R\$ 490,00, quase a metade do valor produzido, o equivalente a 3,71 vezes o volume de crédito por valor produzido na agricultura familiar (em 2006) (Souza *et al.*, 2011, p. 122).

Os dados do censo agropecuário demonstram que se considerar todas as modalidades de empréstimos (investimento, custeio, comercialização e manutenção de estabelecimento) apenas uma pequena parcela dos estabelecimentos teve acesso a estes créditos. Mesmo considerando o múltiplo acesso dos agricultores aos créditos e comparando este acesso à massa de estabelecimentos, a participação é de 19% para os agricultores familiares e 18,9% para os não familiares, segundo o Censo Agropecuário 2006.

Nesse sentido, Souza *et al.* (2011) acrescentariam mais um elemento importante – que é consequência desse processo. Dado o fato de que “os agricultores familiares não estão plenamente inseridos no padrão tecnológico vigente e, desse modo, ressentem-se menos da falta de crédito” (*op. cit.*, p. 109). Os produtores não familiares contam com alternativas aos financiamentos oficiais, por exemplo, o crédito direto dos fornecedores de insumos e das empresas comercializadoras ou processadoras.

A tabela 3 apresenta a situação dos agricultores que conseguiram acessar o crédito rural, em todas as suas modalidades. Observa-se que 780.344 produtores familiares tiveram acesso a programas de crédito, representando 84,9% de todos os produtores que tiveram acesso ao crédito. Deste total, 676.322 agricultores familiares tiveram acesso a crédito por fontes oficiais (86,6% do total). Entre os agricultores patronais com acesso ao crédito, a proporção dos que tiveram acesso aos programas oficiais foi menor (74%), representando 102.781 produtores, o que demonstra que as demais redes de financiamento com créditos privados têm um peso maior para este segmento.

TABELA 3
Estabelecimentos agropecuários que acessaram crédito – Brasil (2006)

Agentes	Número de estabelecimentos que adquiriram crédito	Não são provenientes de programas de crédito	São provenientes de programas de crédito
Total	919.116	140.013	779.103
Agricultura não familiar	138.772	35.991	102.781
Agricultura familiar – Lei nº 11.326/2006	780.344	104.022	676.322

Fonte: IBGE (2006).

Os dados recolhidos pelo IBGE no censo agropecuário 2006 chamam a atenção também porque existe uma parcela não desprezível de agricultores patronais que declararam ter obtido créditos oficiais, inclusive do Pronaf. De fato, segundo o *Manual do Recenseador do Censo Agropecuário* do IBGE, existe a alternativa do entrevistador assinalar que recebeu créditos do Pronaf, exclusivamente ou parcialmente, e em combinação com outros programas. Observa-se que dos 102.781 estabelecimentos patronais, 58.122 obtiveram créditos totalmente ou parcialmente do Pronaf (56,5%) e outros 1.698 estabelecimentos obtiveram os créditos do Pronaf combinados com outros programas oficiais de crédito. Evidentemente, a porcentagem de agricultores familiares, que obtiveram crédito proveniente do Pronaf entre os que acessaram crédito, é bem maior, atingindo 82,4% daquele público.

Entre os diversos motivos pelos quais os agricultores não acessaram o crédito rural, aparece como motivo principal *não precisou*. A partir de tabulações especiais do IBGE, foi possível observar que o motivo *não precisou* aparece em 61,7% dos casos da agricultura não familiar e em 50,1% dos estabelecimentos da agricultura familiar. Ao contrário do esperado, o motivo *burocracia* aparece em pouco mais de 8% dos casos gerais de agricultores familiares e não familiares. Entretanto, quando

se analisa a condição do produtor, observa-se que o motivo *burocracia* sobe para uma proporção superior a 15% dos agricultores familiares.

Durante as entrevistas para o Censo Agropecuário 2006, pesquisa realizada em 2007, o pessoal de campo não tinha como objetivo separar os agricultores nas duas categorias e tampouco o censo trabalhou a variável agricultura familiar como declaratória. Nesse sentido, levantou-se o perfil de cada um dos agricultores entrevistados e, posteriormente, eles foram classificados nas duas categorias – mesmo porque a Lei nº 11.326/2006 só foi sancionada depois da aplicação dos questionários. Assim, tendo como base a Lei da Agricultura Familiar, técnicos do IBGE e do MDA fizeram ainda uma depuração dos resultados, retirando do grupo de agricultores familiares os produtores que tivessem unidades de trabalho contratadas em valor superior às unidades de trabalho familiar; o agricultor registrado como cooperativa; a área dos tanques de aquicultura superior a 2 ha, entre outras condições. Este retrabalho dos indicadores de agricultura familiar acabou levando a certos produtores, considerados legitimamente pelos agentes financeiros como agricultores familiares para efeito de crédito, que não pudessem ser considerados como tal pelos técnicos do IBGE e MDA. Esta situação resultou em que agricultores não familiares, assim classificados posteriormente pelo IBGE, tivessem acesso ao Pronaf normalmente.

No detalhamento da participação dos agentes financeiros no crédito para a agricultura familiar, obtido por meio de tabulações especiais do censo agropecuário, foi possível aferir a participação do crédito oficial em todo o volume financeiro carreado para a agricultura. Segundo o Censo Agropecuário 2006, foram emprestados R\$ 21,4 bilhões, em 2006, sendo R\$ 12,7 bilhões (59,3%) por meio do crédito oficial e R\$ 9,1 bilhões (40,7%) em outros programas. Deste total, a agricultura familiar teve acesso a R\$ 5,2 bilhões (24,2%), sendo que R\$ 4,2 bilhões vieram do sistema de crédito oficial. A agricultura familiar depende fortemente dos recursos públicos (82,7% dos recursos), enquanto a agricultura patronal tem como principal fonte de crédito os recursos privados (50,7% do total). Vale mencionar mais uma vez as distorções observadas na definição da agricultura não familiar e no baixo volume de recursos utilizados para o crédito dos estabelecimentos.

Quase 80% dos recursos são financiados por meio dos agentes bancários, sendo que nos créditos oficiais a porcentagem chega a 89,3%. Somando-se as cooperativas de crédito ao volume total de recursos à disposição, totaliza-se 94,3%. No caso da agricultura familiar, os recursos distribuídos pelos bancos e pelas cooperativas somam 96,2% do total, deixando pouquíssimo espaço para outros agentes, muito embora as empresas integradoras e comerciantes tenham em mãos um volume de recursos equivalente ao das cooperativas, tomando-se os dados de 2006.

Foi possível também extrair o valor médio dos financiamentos praticados em 2006 e os dados são impactantes. Em média, o valor total do empréstimo por estabelecimento foi de R\$ 23,2 mil, sendo que os agricultores não familiares receberam um valor médio de R\$ 116,8 mil contra apenas R\$ 6,6 mil dos agricultores familiares. Quando o crédito não é proveniente de programas oficiais, os valores são mais dilatados: R\$ 65,1 mil para a média e R\$ 228,5 para os não familiares contra R\$ 8,5 mil para os familiares. Vale destacar que a parcela dos empréstimos não oficiais para os agricultores familiares é muito pequena, apenas 2,9% dos estabelecimentos familiares tiveram acesso a créditos não oficiais, o que representa 13,3% dos estabelecimentos que tiveram acesso ao crédito. No caso dos créditos oficiais – Pronaf e outros créditos federais, estaduais e municipais –, o valor médio se situou em R\$ 15,7 mil, sendo R\$ 77,7 mil e R\$ 6,3 mil, respectivamente, os valores destinados ao público não familiar e ao familiar. Estes valores são absolutamente coerentes com o observado no *Anuário do Crédito Rural* e que se encontram apresentados de forma deflacionada no gráfico 3. Muito embora seja válido o alerta feito na *Nota Técnica* do Censo Agropecuário 2006 de que na agricultura familiar pode haver mais de um estabelecimento por família, é evidente a enorme diferença observada nos valores médios dos créditos. No caso do crédito oficial, o valor médio dos empréstimos dos não familiares é mais de dez vezes superior ao valor dos empréstimos dos familiares.

Não há muito espaço para os não proprietários acessarem financiamentos, principalmente os programas de crédito oficial. Uma proporção de 79,9% dos créditos é acessada pelos agricultores que têm a condição de proprietários, sendo que, especificamente, entre os agricultores familiares, a proporção é um pouco menor (78,7%). O crédito acessado pelos agricultores é uma combinação entre os recursos

de fontes oficiais e aquele que não é proveniente de programas de crédito. No caso dos proprietários não familiares, o *mix* apontado em 2006 era de 73/27, demonstrando a proporção entre o oficial e o não oficial; os proprietários da agricultura familiar tinham uma proporção muito menor de créditos não oficiais apresentando um *mix* de 87/13, proporção muito semelhante a observada na agricultura familiar quando a condição do produtor era arrendatário, parceiro, ocupante e mesmo produtor sem área.

O desequilíbrio entre os créditos para as lavouras temporárias, financiados por meio dos bancos e créditos dos demais agentes financeiros é enorme. Uma proporção de 84,3% dos créditos voltados para a agricultura familiar são direcionados por bancos, seguidos das cooperativas de crédito (7,2%), comercializadores de matérias-primas (1,5%) e empresas integradoras (5,6%). O papel dos bancos é menos acentuado nos financiamentos de agricultores não familiares (75,8%), sendo que neste caso a participação de recursos provenientes de créditos oficiais também é menor: 57,4% contra 87,7% de recursos oficiais de todos os financiamentos que tenham como origem os bancos e destino a agricultura familiar.

Analisando a origem dos recursos colocados no crédito rural em 2006, é possível concluir que teria havido certo “erro de focalização” na utilização do crédito público. Uma proporção de 69,8% dos recursos de programas oficiais e uma proporção de 29,5% de recursos exclusivos do Pronaf foi alocada em estabelecimento não pronafianos. Tomando os recursos declaradamente destinados a produtores enquadrados no Pronaf, teria havido uma proporção de 14,9% (91.833 estabelecimentos) não pronafianos. Por sua vez, vale notar que 7,3% dos recursos não provenientes de programas oficiais foram alocados em produtores enquadrados no Pronaf (94.472 estabelecimentos).

Há uma evidente anomalia na utilização de recursos do crédito oficial para agricultores familiares que, tecnicamente, não se enquadrariam no Pronaf. Aproximadamente metade dos recursos provenientes de programas de crédito (oficiais) emprestados pelos bancos para a agricultura familiar teria como destino agricultores não pronafianos, este montante chega a 88,2% no caso das organizações não governamentais (ONGs) e outros agentes financeiros.

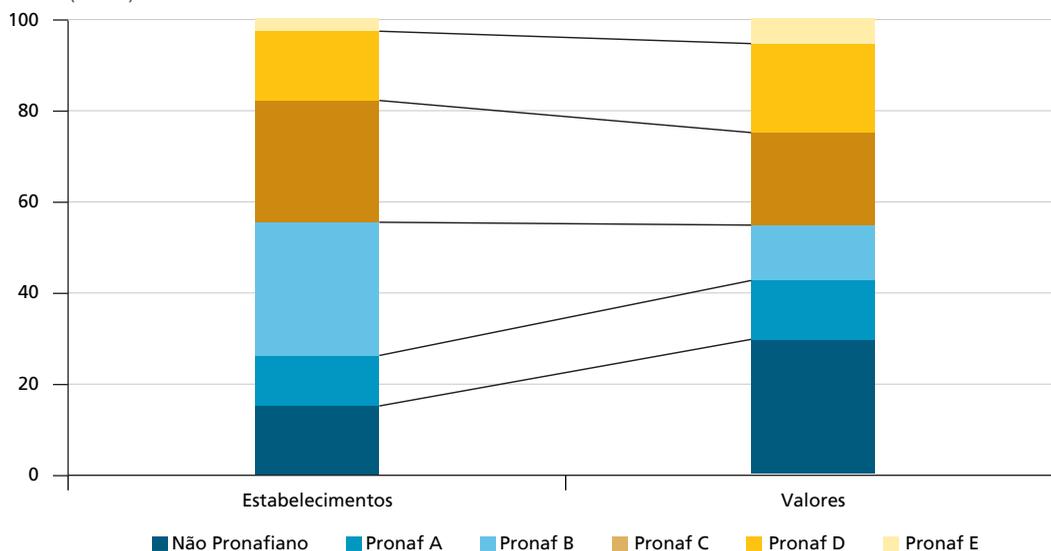
Em média, 69,8% dos recursos emprestados de programas oficiais são dirigidos ao público não pronafiano e 29,5% dos recursos carimbados para o Pronaf vão parar nas mãos de não pronafianos. Neste contexto, os agricultores enquadrados no Pronaf B – que teriam o maior número de contrato, receberam apenas 4,2% dos recursos disponíveis. Merece destaque também o volume de recursos voltado ao público do Pronaf E, principalmente por parte das empresas, que concentraram mais de 20% dos seus recursos neste segmento.¹⁶

O gráfico 11 apresenta a distribuição de recursos oficiais do crédito rural comparando-se o número de estabelecimentos e os valores segundo o enquadramento utilizado. Por esta figura, nota-se claramente a anomalia no enquadramento de recursos que são exclusivos do Pronaf. Há um contingente de estabelecimentos que não poderiam ser enquadrados como pronafianos e ficam com quase 30% dos recursos disponíveis. O maior número de estabelecimentos receptores dos créditos do Pronaf, enquadrados como Pronaf B, conseguem acumular apenas 12,1% do volume dos créditos. No entanto, os estabelecimentos enquadrados como Pronaf E, que representam apenas 2,7% dos estabelecimentos beneficiários do crédito do Pronaf, conseguem alavancar uma proporção de 5,3% dos recursos disponíveis.

16. Até 2006, o Pronaf trabalhava com os grupos A, B, C, D e E, sofrendo uma série de modificações a partir de então. Em 2008, os grupos C, D, e E foram fundidos e foi criado o Grupo A/C. Portanto, no momento em que foi realizada a pesquisa, o acesso ao crédito do Pronaf se dividia conforme foi resumido por Schneider e Xavier (2013a):

- Grupo A: constituído de agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e reassentados de áreas afetadas pela construção de barragens.
- Grupo B: formado por agricultores familiares que obtivessem renda bruta anual familiar – com rebate – de até R\$ 3 mil, sendo no mínimo 30% desta renda auferida por meio das atividades desenvolvidas no interior do estabelecimento agropecuário.
- Grupo C: constituído de agricultores familiares que obtivessem renda bruta anual familiar – com rebate – acima de R\$ 3 mil e até R\$ 16 mil, sendo pelo menos 60% desta renda proveniente das atividades desenvolvidas no interior do estabelecimento agropecuário.
- Grupo D: formado por agricultores familiares que obtivessem renda bruta anual familiar – com rebate – acima de R\$ 16 mil e até R\$ 45 mil, sendo pelo menos 70% deste rendimento proveniente das atividades desenvolvidas no interior do estabelecimento agropecuário, podendo-se, para tanto, ter até dois empregados assalariados permanentes.
- Grupo E: constituído de agricultores familiares que obtivessem renda bruta anual familiar – com rebate – acima de R\$ 45 mil e até R\$ 80 mil, sendo pelo menos 80% deste rendimento proveniente das atividades desenvolvidas no interior do estabelecimento agropecuário, podendo-se, para tanto, ter até dois empregados assalariados permanentes.

GRÁFICO 11
Distribuição de recursos de crédito oficial inclusive do Pronaf – estabelecimentos e valores (2006)
(Em %)



Fonte: IBGE (2006).

Finalmente, com relação aos recursos exclusivos do Pronaf, verifica-se uma distribuição na qual os estabelecimentos que receberam recursos sob a forma do Pronaf A se concentraram em créditos para investimento (49,6%) e custeio (48,7%), em média, sendo que os bancos tiveram uma pequena ênfase nos créditos para custeio. No caso dos estabelecimentos enquadrados como Pronaf B, os créditos se dirigiram em quase 60% para a modalidade investimentos, seguido de custeio (28,1%), mas também dirigindo um montante significativo para a comercialização (16,0%). Entre os estabelecimentos do tipo D e E, o grosso dos recursos do Pronaf foi para o custeio (79,1% para o tipo E) tendo a comercialização e a manutenção do estabelecimento recebido nada ou quase nenhum recurso. Vale lembrar que os agentes financeiros *comerciantes de matéria-prima e fornecedores e empresa integradora* utilizaram respectivamente 84,1% e 81,7% dos seus recursos provenientes do Pronaf para créditos de custeio. Os resultados apurados para os estabelecimentos classificados como não pronafianos seguem o mesmo padrão na distribuição dos créditos do Pronaf entre as modalidades.

4 CONCLUSÕES

O extraordinário crescimento do setor agropecuário no Brasil na última década apresenta a necessidade de se rediscutir os instrumentos de política agrícola praticados no país ao longo dos últimos anos. O dinamismo da agricultura brasileira está associado diretamente ao crescimento externo e às políticas econômicas e sociais que permitiram reduzir a pobreza e melhorar a distribuição de renda. Tendo em vista a retomada do crescimento mundial que vem ocorrendo em ritmo lento após a crise de 2008, principalmente entre os países líderes, e a estabilidade da economia nacional, tudo indica que a agricultura deverá continuar na sua rota de crescimento.

Dados recolhidos neste trabalho demonstram que após um curto período de redução na utilização do crédito rural, o financiamento à agricultura voltou a crescer no final da década de 1990. Por sua vez, observa-se que o valor adicionado gerado na agricultura de grãos e oleaginosas, por exemplo, representa uma proporção inferior a 30% do valor bruto da produção, financiando apenas uma parte das necessidades colocadas pelos produtores para compra de insumos, serviços e para o próprio pagamento de juros dos financiamentos anteriores. Estas cifras permitem afirmar que o volume de crédito rural colocado à disposição dos produtores ainda é reduzido em relação às suas necessidades. Ademais, as fontes tradicionais de recursos, baseadas na utilização da exigibilidade obrigatória sobre depósitos bancários têm encontrado limites, o que vai demandar uma criatividade cada vez maior por parte das autoridades monetárias e instituições financeiras no sentido de direcionar mais liquidez para o crédito rural.

Outro problema importante apontado por este Texto para Discussão é que, apesar da racionalização do crédito imposta pelas restrições de financiamento público nos anos 1980 e na primeira metade dos anos 1990, o crédito rural ainda se distribui de uma forma desigual e seletiva. Apesar dos limites colocados para o financiamento, este ainda não está disponível para todos. Pequenos produtores, agricultores sem terra e outros grupos pouco articulados têm dificuldades no acesso ao crédito – principalmente para investimento e comercialização. Estas dificuldades explicam o crescimento de instrumentos exclusivos de financiamento a grupos mais fragilizados de agricultores, como é o caso do Pronaf. Em 2011, o programa repassou R\$ 13 bilhões em créditos de custeio e investimento com juros diferenciados e rebate na dívida dos agricultores familiares. No que toca a comercialização, vale mencionar o caso do PAA do governo federal que utilizou R\$ 670 milhões em recursos para a compra direta da agricultura familiar em 2011.

Diante do novo quadro macroeconômico estabelecido pela diminuição das taxas de juros reais, redução de tributos e incentivos à produção industrial, observa-se uma aproximação entre as taxas de juros de mercado e as taxas estabelecidas para o crédito rural. Esta situação tem levado a dois movimentos convergentes, a saber: do ponto de vista do produtor, mais atratividade em relação aos financiamentos rurais por meio de recursos livres – fora do crédito rural – e, para os gestores da política monetária, redução nos recursos públicos para a equalização das taxas de juros repassados aos bancos que operam com crédito rural. Destes dois movimentos, surge a possibilidade de redesenhar algumas das estruturas de financiamento rural, de modo a focalizar melhor o crédito oficial para certos grupos de beneficiários – a expansão do Pronaf pode ser uma alternativa neste sentido, e ao mesmo tempo abrir novos espaços para o crédito privado.

Para o melhor funcionamento desse novo marco do crédito rural, algumas ações de política pública, que foram apontadas ao longo do texto, poderão ser adotadas. Entre elas, citam-se o aperfeiçoamento do sistema de seguro agropecuário, atenção maior aos novos mecanismos de financiamento privado por meio de apoio indireto, como mais disponibilidade e barateamento de recursos para o aval, criação de novas linhas de crédito para armazenamento e comercialização, entre outras. Enfim, parece claro que o crédito rural deverá continuar como o elemento de consolidação da política agrícola no Brasil, mas abrem-se possibilidades para o desenvolvimento de novos instrumentos de financiamento menos dependentes do governo. Este movimento é muito positivo, pois reduz as pressões sobre o orçamento e a necessidade de repasse de recursos do Tesouro e garante mais liberdade para que o governo possa promover grupos específicos de produtores, reduzindo os desequilíbrios sociais e regionais.

O Brasil deu um passo importante ao delimitar um sistema de crédito para a agricultura familiar em 1996. Com isso, houve o reconhecimento de que a agricultura familiar não era uma agricultura em pequena escala. Ao longo das duas últimas décadas, o sistema se aperfeiçoou atendendo a realidades específicas e reconhecendo outros tipos de atividade como agricultura familiar, como é o caso dos seringueiros, extrativistas e aquicultores. Mais recentemente, as categorias de agricultor familiar foram atualizadas, simplificando-se o sistema e criando um documento próprio – a DAP, habilitando assim estes agricultores a participar dos programas públicos de fomento. Ao mesmo tempo, abriu-se às portas para novas formas de comercialização da produção familiar por meio da inclusão de

produtos da agricultura familiar no Programa de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), no PAA e na Lei nº 11.947/2009, estabelecendo a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Os dados recolhidos pela pesquisa demonstram um crescimento explosivo nos recursos do Pronaf. Em 2006, ocorreu um pico nos repasses para o Pronaf devido às condições conjunturais, mas ao analisar o período 2000-2011 (ponto a ponto), pode-se observar um crescimento de 84,6% no número de contratos e de 127,5% no volume de empréstimos, utilizando-se como deflator mais adequado o IPA-DI Agropecuária. O valor médio dos contratos salta 30,9% no período. Após um marcante crescimento no volume de recursos para a região Nordeste, principalmente nas linhas de investimento para pecuária, e o sucesso dos programas de microcrédito, a distribuição dos empréstimos retoma a sua proporção histórica com a região Sul, acumulando ao redor de 50% do volume de crédito.

Este estudo apontou também que apenas um em cada cinco estabelecimentos – seja da agricultura familiar, seja da patronal – fizeram uso do crédito em 2006. O dado poderia não surpreender para o caso da agricultura familiar, mas parece um tanto acanhado quando se toma o caso da agricultura empresarial. Muitos autores discutem as possíveis distorções decorrentes da realização das entrevistas, outros tipos de financiamento não captados pelo Censo Agropecuário 2006 e até mesmo a questão da subdeclaração que estaria alterando as proporções analisadas. De toda maneira, procurou-se demonstrar que, quando se analisam o volume de recursos destinados a cada um dos públicos, as diversas modalidades de empréstimos e o papel dos agentes financeiros, esta suposta equivalência no acesso ao crédito rural não seria verdadeira.

De fato, haveria um problema de focalização na forma como se conduziu o crédito do Pronaf (com base nos dados de 2006), pois quase 30% dos recursos disponíveis para o Pronaf são destinados para um conjunto de estabelecimentos (aproximadamente 15% dos estabelecimentos) que não poderiam ser enquadrados como pronafianos. Esta camada de agricultores mantém contratos de valores mais elevados e se concentra sob os agentes financeiros bancários. Como foi apontado, metade dos recursos provenientes de programas de crédito (oficiais) emprestados pelos bancos para a agricultura familiar teria como destino agricultores não pronafianos.

Dada a supremacia dos bancos no volume de empréstimos para agricultura familiar, vão se cristalizando determinadas práticas, que têm origem na rotina bancária, tais como: a preferência para os empréstimos voltados para as atividades de custeio em lavouras temporárias, a exigência de garantias que faz com que a condição “proprietário” prevaleça de forma desproporcional entre os devedores da agricultura familiar e finalmente. Porém, certos agentes, como os comerciantes de matérias-primas e as empresas e integradoras, estão voltados quase que unicamente para o custeio de grandes produtores.

Algumas recomendações para a política pública voltada à agricultura familiar podem ser alinhavadas a partir do que foi tratado neste Texto para Discussão.

- 1) É necessário corrigir as anomalias observadas na distribuição do crédito rural para a agricultura familiar tanto em termos regionais quanto entre os vários tipos de produção.
- 2) Os créditos para comercialização e manutenção de moradia são fundamentais para a preservação da unidade familiar, representando papel acessório na geração de rendas, portanto, diferentemente da agricultura empresarial, a distribuição dos créditos para as diferentes modalidades deve buscar um reequilíbrio por parte dos gestores.
- 3) Deve-se perseguir uma diferenciação ainda maior nas taxas de juros, rebates e garantias para os produtores, respondendo às necessidades de ampliar a participação de diferentes culturas e criações em todo o território nacional.

Por último, seria importante reforçar que uma política para a agricultura familiar não se faz unicamente com financiamentos, muito embora este seja o combustível mais importante para o seu desenvolvimento. Porém, o crédito desacompanhado de assistência técnica, seguro rural e um sistema de comercialização não resulta na melhoria da unidade de produção familiar e no desenvolvimento rural dos territórios e das localidades.

A política para a agricultura familiar vem caminhando rapidamente nos últimos anos com a introdução da Lei da Assistência Técnica e Extensão Rural (Lei nº 12.188/2010), com o desenvolvimento do Programa Territórios da Cidadania de 2008, do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) – criado em 2004, dos programas lançados pelo Plano Brasil sem Miséria entre outros instrumentos, contudo, algumas das anomalias apontadas neste trabalho persistem e podem ser resolvidas com simples medidas administrativas.

REFERÊNCIAS

ABREU, L. S. Análise crítica sobre a definição e classificação do público do Pronaf. *In*: CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G (Eds.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000. v. 4.

ALVES, E. O que significam as medidas de produtividade na agricultura? **Economia e Agronegócio**, v. 8, n. 3, p. 349-370, set./dez. 2010.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. **(Des)caminhos da política de crédito do Pronaf na luta contra a pobreza e a desigualdade social no Brasil rural**. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1. Natal, nov. 2010.

BELIK, W. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. *In*: CAMPANHOLA, C.; SILVA, J. G. (Eds.). **O novo rural brasileiro: políticas públicas**. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 2000. v. 4.

BOLLINGER, F. P. **Agroindústria, emprego e renda na perspectiva da demanda efetiva**. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

BRASIL. Portaria nº 17, de 23 de março de 2010. Dispõe sobre o regulamento e as condições para realização das operações de crédito de rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), em especial no que se refere à identificação do agricultor familiar, resolve estabelecer condições e procedimentos para emissão de Declaração de Aptidão ao Pronaf. 2010.

BUAINAIN, A. M. *et al.* **Alternativas de financiamento agropecuário: experiências no Brasil e na América Latina**. Brasília: IICA, 2007.

CARVALHO, G. R. **A indústria de laticínios no Brasil: passado, presente e futuro**. Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite, dez. 2010. (Circular Técnica, n. 102).

CAZELA, A. A. Agricultura familiar: ainda é possível se diferenciar. **Artigos Mensais OPPA**, Rio de Janeiro, n. 43, ago. 2012.

CEPAL – COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE; FAO – ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN; IICA – INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas. **Boletín Cepal/FAO/IICA**, Santiago de Chile, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Uv6mwI>>.

CERTIFICADOS de recebíveis BM&FBovespa. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 ago. 2012.

CONAB – COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Indicadores da Agropecuária**, Brasília, ano 21, n. 11, nov. 2012.

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

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, p. 48-66, jan./mar. 2007.

DELGADO, G. C. **Capital financeiro e agricultura no Brasil**. São Paulo: Icone, 1985.

FAN, S. **Investment for agricultural productivity**: comment son ADN. Paper High Level Expert Meeting. Paris: OECD; FAO, 2009.

FGV – FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS; IBRE – INSTITUTO BRASILEIRO DE ECONOMIA. **Quem produz o que no campo**: quanto e onde II. Censo agropecuário 2006. Resultados: Brasil e regiões. Brasília: CNA, 2010.

FRANÇA, C. G.; GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. **A agricultura familiar faz bem ao Brasil**. Brasília: MDA, 2010. (Nota Técnica MDA). Disponível em: <<http://goo.gl/1SSSRa>>. Acesso em: 29 maio 2013.

GASQUES, J. G.; VERDE, C. A. V. **Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural**. Brasília: Ipea, dez. 1995. (Texto para Discussão, n. 392).

GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. P. Produtividade e fontes de crescimento da agricultura brasileira. In: NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. (Ed.). **Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil**. Brasília: Ipea, 2008.

GASQUES, J. G. *et al.* Produtividade total dos fatores e transformações da agricultura brasileira. In: GASQUES, J. G.; VIEIRA FILHO, J. E. R.; NAVARRO, Z. (Org.). **A agricultura brasileira: desempenho, desafios e perspectivas**. Brasília: Ipea, 2010.

GRISA, C.; WESZ JR., V. Políticas públicas para a agricultura familiar: entre avanços e desafios. **Artigos mensais OPPA**, Rio de Janeiro, n. 33, maio 2012.

GUANZIROLI, C. E. (Coord.) **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**: resumo do relatório final do Projeto UTF/BRA/036. Brasília: FAO; Incra, 1995.

GUANZIROLI, C. E.; BUAINAIN, A. M.; SABBATO, A. Dez anos de evolução da agricultura familiar no Brasil: 1996 e 2006. **Revista de economia e sociologia rural**, Brasília, v. 50, n. 2, p. 351-370, 2012.

HLPE – HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS. **Price volatility and food security**. Rome, HLPE, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. IBGE, 2006.

LOPES, M. R. *et al.* O problema do acesso ao capital na agricultura brasileira. **Revista de Política Agrícola**, ano 10, n. 4, p. 16-25, out./nov./dez. 2011.

OLIVEIRA, J. J. **A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira: o período 1995-2001**. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

OLIVEIRA, J. C.; MONTEZANO, R. S. Os limites das fontes de financiamento da agricultura no Brasil. **Revista Estudos Econômicos**, v. 12, n. 2, p. 139-159, 1982.

PLOEG, J. D. Van Der. The peasantries of the twenty-first century: the commoditization debate revisited. **Journal of Peasant Studies**, v. 37, n. 1, p.1-30, 2010.

ROSA, S. Cresce a participação das letras de crédito na captação dos bancos. **Valor Econômico**, São Paulo, p. C1, 14 dez. 2012.

SAYAD, J. **Crédito rural no Brasil: avaliação das críticas e das propostas de reforma**. São Paulo: Fipe; Pioneira, 1984.

SCHNEIDER, S. A importância da pluriatividade para as políticas públicas no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano 16, n. 3, p. 15-34, jul./ago./set. 2007.

_____. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SCHNEIDER, S.; XAVIER, L. (Coords.). **Caracterização do público potencial do Pronaf B na região Nordeste e no estado de Minas Gerais**. Uma análise baseada nos dados do Censo Agropecuário 2006. Brasília: Ipea, 2013a. (Relatório de Pesquisa).

_____. **O impacto do consumo intermediário na agricultura**. Uma análise comparativa entre agricultura familiar e não familiar: Brasil e regiões Nordeste e Sul. Brasília: Ipea, 2013b. (Relatório de Pesquisa).

SILVA, J. G. (Coord.) **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1985.

SOUZA, M. *et al.* Agricultura familiar *versus* agricultura não familiar: uma análise das diferenças nos financiamentos concedidos no período de 1999 a 2009. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 42, n. 1, p. 105-124, jan./mar. 2011.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araújo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Bárbara Seixas Arreguy Pimentel (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de
Assuntos Estratégicos

