AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

EFICIÊNCIA ECONÔMICA DAS POLÍTICAS DE MICROCRÉDITO RURAL NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL

PAULO CÉSAR OLIVEIRA GOMES; DEISE GUADALUPE LIMA;

UFMS

CAMPO GRANDE - MS - BRASIL

guadalup@nin.ufms.br

APRESENTAÇÃO ORAL

Desenvolvimento Rural, Territorial e regional

SOBER XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural

Eficiência Econômica das Políticas de Microcrédito Rural no Estado de Mato Grosso do Sul

Grupo de Pesquisa: Desenvolvimento Rural, Territorial Regional

Resumo

O estudo teve como objetivo geral mostrar que há uma relação histórica e teórica para explicar a dificuldade de implementar uma política de crédito para a agricultura familiar e que isso incorre em limitação de seu acesso e aumenta os custos da intermediação financeira. Verificou-se que os programas de crédito como essenciais assim como em qualquer atividade produtiva, mas que especificamente no caso das atividades produtivas rurais tomam características próprias dadas à especificidade do público alvo dos programas e a difícil acessibilidade aos modos comuns de crédito existente no mercado financeiro; procurou-se averiguar que assimetrias de informação nesse contexto está associada ao próprio risco da atividade e fortalece a lógica de exclusão do mercado. A metodologia utilizada foi do tipo descritivo e quantitativo com fórmulas matemáticas de comparação dos empréstimos dado um histórico de contratação. Concluiu-se que os tomadores de crédito com mais garantias estão menos sujeitos à exclusão financeira, que houve uma involução recente no volume de contratos para tomadores de baixa renda e por fim, que os custos para operar o microcrédito é alto, mas o modelo de contratação é válido e eficiente se comparado aos demais existentes.

Palavras-chaves: Microcrédito; Assimetrias de Informação; Dispêndio Público.

Abstract

By using a large bibliographical review, this paper promotes the discussion about the microcredit programs available in the banking system and it shows that there is a logic both historical and theoretical that explain the lack of efficient microcredit programs. The study considers the microcredit programs as essential just like in any productive activity, but when it comes down to rural productive activities, they take peculiar characteristics, given all the specific aspects of the aimed public and the difficult access to the common ways of credits existant in the financial market, this paper tries to analyse the fact that the lack of information symmetry in this context is associated to the own riscs of the activity and it invigorates the idea of market excusion. The difficulties in this process go from the decrease of the operation agents in thie modality of microcredit to the financial costs involved. The most organized means of production tend to be less rejected in this market, due to the hiring background, yet, in the microcredit conception of social policies the contract models with less value are best to give reason to the financial public expenditure, related to the value of the equalizations and high spread payment in order to force the commercial banks to work with this modality of credit. In this kind of contract the program reveals itself as relatively favourable to the rural producer if compared to other sources such as FCO from Banco do Brasil.

Key Words: Microcredit, Lack of information symmetry, public expenditure.

1. Introdução

Quando se discute desenvolvimento econômico muitas são as variáveis que podem explicar a condição distributiva dos recursos de uma nação ou região, no entanto promover ações que contemple ao mesmo tempo o acréscimo e a distribuição desses recursos é um grande desafio, dessa maneira inserir economicamente uma população que durante muito tempo ficou a margem do crescimento econômico do país é extremamente complexo, principalmente quando se trata da questão agrária, cujas atividades de geração de renda são vitimas da supressão tecnológica e envolvem um risco que a iniciativa privada dificilmente estaria disposta a arcar, portanto, as políticas públicas nesse sentido precisam atacar a principal fonte da exclusão produtiva, ou seja, a exclusão do mercado de crédito.

A necessidade de uma política especifica de crédito rural para os agricultores de categoria familiar, assim como a própria necessidade da reforma agrária no Brasil sempre foi alvo de discussão na sociedade brasileira, desde os ambiciosos projetos de reformas de base nos anos 60. No entanto esse processo que foi base de desenvolvimento para quase todos os países desenvolvidos (VEIGA, 1998), de fato não é simples e necessita de políticas públicas complexas que levem em conta tanto os fatores das características sociais quanto o da pura competitividade econômica que garanta a independência financeira dos produtores familiares, ao menos se comparados às formas de organização patronal historicamente existentes no Brasil.

Mato Grosso do Sul se insere nesse contexto à medida que o setor do agronegócio vem se fortalecendo e deixando a margem do mercado de crédito as formas familiares de produção, tornando-se menos competitivas, mesmo sendo implantados diversos projetos de reforma agrária na região. Há ainda que se avaliar as formas de acesso aos programas instituídos pelo governo federal numa região em que o ambiente institucional é adverso no que tange a formação de condições favoráveis ao público alvo desses programas. Para tanto, o processo inserção econômica via políticas de microcrédito necessita de um entendimento de que o subsídio pode ser uma forma de combate à pobreza e apresentar mecanismos para torná-los economicamente eficientes, ou seja, devem possuir condições de competitividade no

mercado em que se inserem, não somente a cerca do modo como produzem, mas principalmente capazes de responder a sociedade quanto ao seu custo e das perspectivas de geração de renda.

Os programas de crédito são essenciais assim como em qualquer atividade produtiva, mas que especificamente no caso das atividades produtivas rurais tomam características próprias dadas as especificidade do público alvo dos programas e a difícil acessibilidade aos modos comuns de crédito existente no mercado financeiro, proveniente tanto de aspectos históricos de desenvolvimento agrário quanto do próprio funcionamento do sistema tradicional de crédito. Dessa forma, o trabalho tem como objetivo geral mostrar que há uma relação histórica e teórica para explicar a dificuldade de implementar uma política de crédito para a agricultura familiar e que isso incorre em limitação de seu acesso e aumenta os custos da intermediação financeira. Especificamente, o trabalho tem como primeiro objetivo mostrar que há uma lógica histórica e teórica no processo de tomada de empréstimo para pequenos produtores que termina por excluí-los naturalmente do mercado financeiro. Posteriormente os objetivos do trabalho são focalizados de maneira a avaliar os programas vigentes, apontar que o acesso aos programas é mais facilitado para aqueles que possuem mais garantias, verificar que os custos para intermediação dos recursos são altos, mas os seus condicionantes (prazos e carências) estão de acordo com uma política de microcrédito eficaz.

2. Metodologia

O tipo de estudo utilizado nesse trabalho foi descritivo e quantitativo. A população utilizada para realização do estudo é Mato grosso do Sul enquanto unidade de Federação Brasileira e a amostra dos dados observaram os critérios de diferenciação da população urbana e rural, sendo a última o objeto de estudo. Os instrumentos utilizados para realização do trabalho foram planilhas de tratamento de dados, onde são contabilizados os montantes e volume dos contratos e utilizados nas fórmulas determinadas, assim como uma leitura de obras relevantes ao tema pesquisado. A coleta dos dados foi estritamente secundária, para isso foram necessárias à disponibilidade dos dados do Ministério de Desenvolvimento Agrário, do Banco Central e da Secretaria do Tesouro Nacional. Quanto ao tratamento dos dados estes foram objeto de análises com simulações de custos financeiros onde foram utilizados os conceitos de custo de oportunidade, no que se refere ao pagamento de serviços bancários e equalizações nas taxas de juros. Dessa forma quando calculados os valores que os bancos comerciais ganhariam se não operassem com o microcrédito representa o que foi chamado de custo de oportunidade do qual o governo federal necessita cobrir, esse valor foi calculado levando em conta a taxa de risco de mercado em relação às taxas subsidiadas.

As fórmulas matemáticas de comparação dos empréstimos se basearam no Valor Futuro dos empréstimos (VF=VP*(1+juros)^n), onde n é o numero de parcelas, e a comparação do custo de parcelamento dos montantes dos contratos foi medida em termos de Custo Anual Uniforme admitindo o volume de contratações realizado pelo PRONAF. Esse cálculo do Custo Anual Uniforme buscou mostrar o quanto os devedores do PRONAF estariam ganhando em relação aos do FCO/BB numa relação de parcelas anuais a serem pagas, tendo como base os valores contratos do PRONAF. Nesse processo primeiramente se contabiliza o montante total do financiamento após as carências e prazos, e posteriormente esses valores são pulverizados a cada ano de vigência do contrato na fórmula de Valor Presente Uniforme (VP=R[1-(1+juros)^n/juros], onde R é o valor das parcelas.

3- Exclusão do mercado de crédito rural, uma perspectiva histórica.

A discussão da necessidade de um olhar mais atento para a agricultura familiar e das políticas de crédito rural tomou forma teórica no Brasil pioneiramente nos anos 60 e girava em torno da necessidade de uma reforma agrária. Com um ambicioso projeto de reformas de base que procuravam responder a ância de desenvolvimento nessa época, não só a política agrária era discutida, mas também as reformas administrativas, político, bancário, fiscal, etc.. Nesse sentido, a questão agrária no país era debatida num ambiente de mudanças quanto à forma de condução política e entrelaçada com as questões trabalhistas. Havia grandes linhas de pensamento (Gonçalves Neto, 1997), os que viam a agricultura como um entrave ao desenvolvimento do país, e a dos que enxergavam a funcionalidade da agricultura nesse processo de desenvolvimento, e há ainda uma terceira, porém já nos anos 70, que se centrava na racionalidade do capital, fugindo dessa discussão primaria e dicotômica dos anos 60.

A primeira **corrente** tentava mostrar que a estrutura arcaica da agricultura brasileira não conseguia responder as demandas da indústria e da população urbana, toda a estrutura de monopólio criada no campo não permitia preços competitivos para as populações urbanas, ou seja, os preços altos dos produtos agrícolas representavam uma transferência de renda do setor urbano para o setor rural, impedindo a acumulação industrial. Além disso, no Brasil havia ainda uma grande população rural que não se inseria no mercado dos produtos industrializados devido a forte presença de modos de produção arcaicos centradas na parceria, meação (Gonçalves Neto, 1997). As principais idéias dos pensadores dessa corrente julgavam que o estado deveria proporcionar elasticidade às estruturas, que partiam desde modificações institucionais para garantir a reforma agrária, até aquelas que poderiam modificar a base do maquinário administrativo estatal e a estrutura bancária (Furtado, 1981). Ainda referente a essa corrente, que considerava a agricultura como um entrave para o desenvolvimento, a reforma agrária não poderia se concentrar exclusivamente na destruição dos grandes latifúndios agrícolas, mesmo admitindo que esse fosse o grande problema havia ainda as reivindicações dos trabalhadores por melhores condições de trabalho (PRADO JUNIOR 1971).

A **segunda corrente** é representada principalmente por Ignácio Rangel e Delfin Neto e consideravam a funcionalidade da agricultura brasileira, ou seja, que não viam a agricultura como um entrave para o país. Segundo esses autores o desenvolvimento agrário brasileiro teria outros problemas que não a questão dos latifúndios. Os primeiros referentes à tendência de superprodução de bens agrícolas, acompanhada de problemas com o comércio exterior, e de superpopulação rural que desembocava em problemas de desemprego urbano, (Rangel, 2000), assim os problemas da crise agrária seriam atacados em duas frentes: mudança na estrutura agrária e incremento do comercio exterior. Portanto para Rangel se resolveriam os problemas "próprios" da agricultura, no entanto haviam os problemas considerados "impróprios" que deveriam ser primeiramente resolvidos, relativos essencialmente a estrutura arcaica de produção. Porém devido aos fatores de especulação fundiária o governo não deveria utilizar uma política de expropriação no mercado de terras. Delfin Neto também discorda da proposta da reforma agrária para a modernização da agricultura brasileira. Para ele o real problema do subdesenvolvimento da agricultura da época não estava propriamente na estrutura agrária, pois os problemas não se resolveriam com a simples divisão de terras, os

problemas de baixa produtividade da mão – de – obra e ausência de diversificação na estrutura produtiva requereriam outras medidas, como avaliar o nível de mecanização.

Cabe ressaltar a **diferença entre as duas correntes** vistas até aqui quanto ao papel da agricultura no processo de desenvolvimento, onde a as definições de Delfin Neto colocam a questão agrária em posição subordinada (passiva) nesse processo.

Antes de entrar na **terceira e última linha** de pensamento sobre a questão agrária, vale lembrar que durante os anos 60 foram instituídas políticas de crédito que oportunamente corroboraram com a visão de facilitação das estruturas de mecanização do setor agrícola no país, especialmente com a política de crédito agrícola subsidiado instituída pela Lei nº 4.829, de 5.11.1965, o que fez com que a agricultura brasileira respondesse as demandas da economia como foi profundamente alterada em sua forma produtiva. Nos anos 70 o cerne da questão agrária é a modernização da agricultura e o sentido geral deste processo no interior da economia brasileira. Esta nova política de crédito fez com que vários setores latifundiários abandonassem formas de exploração da terra como o arrendamento e a parceria, partindo para uma exploração direta com contratação de mão-de-obra assalariada, fruto também de uma política trabalhista que a priori procurava proteger os trabalhadores, mas que acabara por encarecer, formando uma lacuna entre o salário recebido pelo empregado e o custo da mão de obra para o empregador (Rezende, 2001). Ela também atendia o propósito dos próprios militares no sentido de viabilizar relações de trabalho e esvaziar o campo, o que proporcionaria um maior dinamismo para a economia nacional, que compreendeu o período do "milagre brasileiro". De fato nota-se nesse período o grande inchaço das regiões mais urbanizadas provenientes do êxodo rural. No entanto os problemas macroeconômicos enfrentados no período pós-milagre, principalmente com relação à balança de pagamentos deram aval às políticas agrárias do período.

Nos anos 70 foi criado por meio da lei nº 4.289 foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituindo a política federal de crédito rural. Seus principais objetivos eram: o financiamento de parte dos custos de produção; estimular a formação de capital; acelerar a adoção de novas tecnologias; fortalecer a posição econômica dos produtores, especialmente os pequenos e médios. Este sistema de crédito tinha como objetivo dar condições ao produtor rural de e modernizar e aumentar a produtividade, no entanto os dez anos subseqüentes à implantação do SNCR apresentaram aumento da produção e modernização do setor, mas houve concentração do crédito entre poucos e grandes produtores (SPOLADOR, 2001).

É possível observar que a política de crédito viabilizou um ideal político – econômico em que era imprescindível a modernização da agricultura, tanto no que tange as formas de produção mecanizadas quanto às questões da legislação trabalhista no campo. A conseqüência principal das políticas de crédito foi viabilizar a aquisição de capital, no momento em que o trabalho se encarecia, ou seja, o capital se tornava barato e a mão – de – obra aumentava seu custo, num país que sabidamente é abundante em trabalho as relações foram forçosamente invertidas, pois a mecanização reduz muito a demanda de mão - de – obra, com conseqüências claras para o nível de emprego, não só no campo, mas devido ao êxodo também atingiu as áreas urbanas.

No inicio da década de 80 o crédito rural começa a diminuir devido à redução dos recursos vindos dos depósitos à vista e da crise financeira do Estado (Bittencourt e Abramovay, 2004). O crédito rural, de modo geral, sofreu muitas mudanças nesse período,

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

Mesmo com significativa deficiência nas políticas sociais e ambientais, a política agrária dos anos 80 corroborou para que se alcançassem os objetivos traçados nos anos 70, dos quais como já foi dito, o principal era viabilizar o aumento das áreas urbanas e mudar a matriz de consumo. O resultado imediato foi o aumento da participação da indústria produtora de bens para a agricultura; a produção de matérias–primas agroindustriais e formação de excedentes exportáveis, que aumentou significativamente, impulsionando o crescimento da indústria processadora e a obtenção de grandes superávits na balança comercial do país.

A partir de meados dos anos 80, a inadimplência aumentou significativamente, o que fez crescer o processo de seletividade dos bancos, excluindo ainda mais os agricultores familiares do acesso ao crédito. Em 1988, a Assembléia Constituinte concedeu perdão das dívidas rurais contraídas para projetos com até 5 módulos fiscais. Nesse ano a política agrícola mudou de rumo visando promover o financiamento rural por meio de fontes não inflacionárias (Buainain, 1997). Entre 1987 e 1988 todas as linhas de crédito rural foram indexadas e os preços recebidos pelos agricultores não acompanharam os índices gerais de preços ampliando ainda mais a inadimplência nos anos seguintes. Esta redução na rentabilidade do setor agropecuário e a elevada inadimplência, mesmo com as renegociações promovidas pela política agrária da época, aumentou o risco percebido pelos bancos e os tornou ainda mais seletivos, dando mais prioridade para os clientes de maior porte e os que mantinham maior vínculo com as agroindústrias e o setor de serviços (BITTENCOURT, 2003).

Em 1990, com o início do governo Collor, a agricultura sofreu um novo choque. Os recursos para o crédito, que já estavam escassos em função do aumento da inadimplência agrícola, foram reduzidos ainda mais pelo Plano Collor I. Entre 1990 e 1993, o volume de crédito rural liberado foi inferior a 30% do total emprestado em 1980 (Rezende, 2001). O setor agrícola também sofreu com a abertura rápida e indiscriminada das importações neste período.

Para a maior parte dos produtos importáveis, as tarifas caíram de 35-55% antes de 1988, para aproximadamente 10% em 91, além da retirada brusca de barreiras não tarifárias em 1990. A implantação do Mercosul, que eliminou tarifas para produtos importados de países membros, prejudicou ainda mais a agricultura (REZENDE, 2001).

Durante todo o processo de modernização do setor agropecuário, o tratamento dos pequenos agricultores nas políticas agrícolas era diferenciado dos setores patronais apenas em relação às taxas de juros (era menor) e de um maior percentual financiado do Valor Básico de Custeio (VBC). Mesmo assim, esta diferenciação não reduziu as dificuldades dos pequenos agricultores para acessar o crédito rural porque eles tinham menos condições de fornecer garantias e contrapartidas aos bancos, além do menor valor dos seus contratos. A redução do papel do Estado nos financiamentos rurais aumentou mais as dificuldades para estes agricultores. Segundo Rezende (2001), esse processo de transformação da estrutura agrária brasileira mostra que a agricultura familiar poderia ter se desenvolvido com muito mais

eficiência no Brasil dada às forças do mercado livre, porém a falta de crédito, deixou ao relento essa forma produtiva que passou a ser contemplada mais efetivamente somente a partir de 1995, com a criação do PRONAF (Programa Nacional de fortalecimento da Agricultura Familiar).

No Centro Oeste e, em especial no Mato Grosso do Sul, essa relação de fatores teve resultados perversos, ligados a própria formação da economia, ou seja, uma economia essencialmente agrícola que ficou mais sujeita a concentração de terra e conseqüentemente de renda. A tabela 1 mostra a evolução do índice de Gini da propriedade da terra na qual se verifica a tendência de concentração nos estados do Centro-Oeste. Essa evolução mostra que o ambiente em que as políticas governamentais de crédito encontram nessa região é desfavorável quanto à própria distribuição de terras. Dessa maneira a necessidade de uma política de ampliação do crédito para as pequenas propriedades devem atuar como forma de impedir esse processo concentrador de terra e renda.

Tabela 1 - Evolução do índice de Gini da propriedade da terra – Brasil e grandes regiões – 1967/2000

Grandes Regiões	1967	1972	1978	1992	1998	2000
Norte	0,882	0,889	0,898	0,878	0,871	0,714
Nordeste	0,809	0,799	0,819	0,792	0,811	0,78
Sudeste	0,763	0,754	0,765	0,749	0,757	0,75
Sul	0,722	0,706	0,701	0,705	0,712	0,707
Centro-Oeste	0,833	0,842	0,831	0,797	0,798	0,802
Brasil	0,836	0,837	0,854	0,831	0,843	0,802

Fonte: MDA – anuário estatístico do meio rural.

De acordo com a tabela 2, verificou-se que mais de 85% das famílias do meio rural em 2004 ganhavam até cinco salários mínimos, o que demonstra a sua incapacidade de geração de investimentos nas suas propriedades ou mesmo de perspectivas de melhoria nas condições de vida onde existem relações de vínculo trabalhista.

Tabela 2 - Renda das famílias da zona rural – MS - 2004

Rendimentos	N° Famílias	Renda Média Mensal (R$)	%
Até 1salário mínimo	14.500	165	16.66%
De 1 a 2 salários	28.386	323	32.66%
De 2 a 3 salários	13.886	506	15.95%
De 3 a 5 salários	17.894	794	20.56%
De 5 a 10 salários	6.171	1.362	7.09%
De 10 a 20 salários	1.852	2.609	2.12%
Maior que 20 salários	926	6.642	1.06%
Sem rendimento	2.778		3.19%
Sem declaração	617		0.71%

Fonte: MDA – anuário estatístico do meio rural.

4. Exclusão do mercado de crédito, uma perspectiva teórica.

A importância do crédito para a agricultura familiar tem tanta relevância quanto em qualquer atividade cujos lucros correntes não permitem ou não são atrativos para a realização de maiores investimentos produtivos, o que compromete acintosamente as políticas de beneficiamento dos produtos advindos dessa atividade, constituindo assim um obstáculo para a inserção econômica e busca de mercados que permitam diminuir o nível de discricionalidade governamental acerca do problema.

O microcrédito, de modo geral, pode ser visto sob dois prismas, um voltado às ações sociais de combate a pobreza, com ênfase na geração de emprego e renda e um outro referente ao chamado modelo "empresarial", que visa operar com produtores já estabelecidos e constitui o modelo mais praticado no Brasil, pois incorrem em menos riscos por se tratarem de projetos já existentes cujo processo de assimetrias de informação tendem a ser amenizados,

assim pode se verificar que, ao contrário, no modo comum às assimetrias tendem a dificultar o processo de empréstimo bancário (Hermam, 2005). Dessa forma, entender como funciona essa exclusão via racionamento de crédito se torna importante, visto que o modelo de microcrédito proposto por iniciativa do PRONAF sugere este responda a sociedade na forma de diminuição do desemprego e geração de renda.

Quando se fala em teorias gerais de racionamento de crédito, a que mais se aproxima da realidade da qual o tema se refere é a teoria de assimetria de informação de Stiglitz e Weiss (1981), no qual apontam que a falta de racionalidade completa dos agentes emprestadores formam naturalmente um racionamento de crédito. Portanto a análise partiu das idéias de assimetria de informação antes e depois dos empréstimos serem tomados.

A teoria se divide nessas duas partes *ante* e *ex post* ao empréstimo, que são denominados respectivamente de seleção adversa e risco moral. A seleção adversa é quando os bancos não conseguem distinguir os bons e os maus pagadores, ou seja, aqueles cujo risco é alto e a rentabilidade é baixa, então tendem a aumentar a taxa de juros para se protegerem, já que as rentabilidades dos investimentos passam pela taxa de juros com que os investidores se defrontam e a priori os investimentos rentáveis e de baixo risco se tornariam dispostos a aceitar essa taxa de juros. Porém isso pode excluir os bons pagadores do mercado de crédito, pois esses se não puderem arcar com juros mais altos saíram do mercado. Há então uma seleção adversa em favor de maus pagadores que não são sensíveis à taxa de juros, pois já são naturalmente assim. Já o risco moral (*moral harzard*) é *ex-post* a tomada de empréstimo, e inibe o crédito na medida em que se não o fizessem os agentes poderiam se arriscar em projetos mais duvidosos e, portanto aumentariam a probabilidade de não pagamento, os bancos poderiam aumentar os juros a fim de obterem maiores retornos, mas isso implicaria na seleção de investimentos de maior risco (seleção adversa) e aumentaria o não pagamento, então tenderia a aumentar os juros ainda mais e assim por diante, por isso os bancos preferem conceder empréstimos em menor magnitude, o que seria segundo Stiglitz (1981) um meio termo entre não fornecer crédito e ou correr o risco moral de aumentar muito a taxa de juros.

No que tange a agricultura familiar é fácil perceber "o porquê" da falta natural de crédito para a atividade, especialmente quando se trata de assentamentos, mesmo admitindo que em termos globais, ninguém duvida que pequenos tomadores de empréstimos tendam a ser bons pagadores e que se não há condições institucionais que lhes conduzam em outra direção, raramente financiam atividades em cuja capacidade de pagamento eles mesmos não acreditam (Abramovay, 2004). Assim as assimetrias poderiam não ser um problema tão grande nesse mercado, uma vez que as informações sobre os demandantes desse microcrédito estarão claras, ou seja, são pobres, mas institucionalmente confiáveis. Desta forma, o problema de assimetria recai exclusivamente quanto ao risco de seus projetos produtivos.

5. Evolução do acesso aos programas de microcrédito rural no MS

Um dos problemas que interferem na maior eficiência das políticas de crédito para os pequenos agricultores é justamente o alcance dos programas específicos. Quando se criou o PRONAF à grande mudança referente aos demais programas se deu pelo nível de alcance, procurando romper uma política presente na sociedade brasileira em que o sistema bancário formal estaria totalmente inapto a oferecer serviços àqueles que não podiam oferecer – lhe contrapartidas e garantias (ABRAMOVAY, 2004).

Administrado e supervisionado por três instâncias de poder (Governo Central, estados e municípios), o PRONAF opera de modo bastante descentralizado. Os conselhos locais (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural) atuam com participação de diversos segmentos organizados da sociedade, coordenando efetivamente as ações do programa, que é segmentado em áreas de atuação: linhas de crédito bancário, infra-estrutura, formação técnica, capacitação do produtor e pesquisa agropecuária.

A primeira dessas áreas trabalha por meio de instituições financeiras qualificadas, que utilizam os fundos disponíveis do programa para emprestar e apoiar diretamente os pequenos produtores rurais, ou repassam os recursos a outros bancos participantes. As principais instituições responsáveis pela distribuição do crédito no âmbito do PRONAF têm sido Banco do Brasil (BB), Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Mais recentemente vem se destacando também a atuação do Banco da Amazônia (Basa), da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco Cooperativo do Brasil (BANCOOB) e do Banco Cooperativo SICREDI (BANSICRED). O produtor passa a ter acesso ao programa com o preenchimento de uma documentação (Declaração de Aptidão ao PRONAF, DAP) que depende de aprovação como determina o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O aumento do número de instituições envolvidas na distribuição do crédito é um fator de vital importância para que se aumente o nível de acessibilidade dos programas, não só por demonstrarem que houve aumento no volume de crédito, mas por representarem a diminuição dos custos envolvidos no processamento de informações.

A acessibilidade do crédito sob a perspectiva pura e simples do volume disponibilizado demonstra um esforço em chegar às regiões demandantes e fortalecer o processo de informações entre os demandantes e os bancos distribuidores. Nota – se que esse processo tende a acelerar a formação do capital social nessas regiões e diminuir o problema de assimetria de informações tão evidente na atividade rural familiar.

Os estudos que relacionam capital social e oferta de crédito são diversos, no entanto talvez a principal influência acerca do conceito de capital social tenha sido feita por Putnam (1996), no seu estudo sobre governos regionais na Itália, onde se concluiu que o ambiente institucional era de vital relevância para a determinação do nível de renda. Dessa forma o capital social tende a se materializar em dois tipos de relação: a dimensão "enraizamento", que se refere à imprescindível "integração", "imbricação" ou "inserção" dos indivíduos nas relações sociais. Ou seja, as relações sociais devem estar culturalmente "enraizadas" na realidade dos indivíduos para que ocorra a formação do capital social.

A segunda relação é a "autonomia" que é representada pela postura ou a "qualidade" que os agentes sociais expressam, baseadas em reciprocidades e confiança, esta mesma dimensão refere-se à capacidade cívica que possuem os indivíduos, quando estabelecem relações sociais formadoras destes tipos de capital social.

Dessa forma, inerente a formação do capital social existem muitas variáveis que revelam a pré-disposição das instituições financeiras em operar no município, como reflexo de diferenças nas condições de mercado e de economias de escala e de escopo. Neste sentido, podem ser incluídas variáveis referentes ao porte financeiro do município (como ICMS, correspondendo ao percentual de participação dos municípios na arrecadação do ICMS) e ao volume de operações de crédito. Portanto, a concretização da produção agropecuária não é o bastante para o credor. É necessário que ela esteja disponível (para garantia ou

comercialização) e que parcela de sua receita seja direcionada para a efetiva liquidação do contrato.

Os custos envolvidos nesse tipo de financiamento costumam ser um empecilho para a obtenção do crédito, no entanto o aprimoramento das instituições e o próprio aumento do número destas constituem avanços importantes nesse sentido, uma vez que a proximidade desse público ajuda a diminuir os custos de transação Conclui – se que quanto mais informações, menor será o risco para a tomada de crédito, quanto mais alta for à confiança dos doadores de recursos na seleção, no monitoramento e na execução de seus créditos, maior volume de recursos será ofertado, aceitando menores taxas remuneratórias (menor será o risco). *Coeteris paribus*, quanto mais informação e/ou maior for o capital social, maior será o volume de negócios (SHIROTA, 2005). Portanto os programas de crédito com caráter de diminuição das desigualdades, como o PRONAF, devem tentar romper a barreira do baixo capital social e da falta de informação quanto ao ambiente de produção do tomador de empréstimo em todas suas modalidades, inclusive no aumento dos agentes operadores de crédito, conforme mostrado na tabela 3.

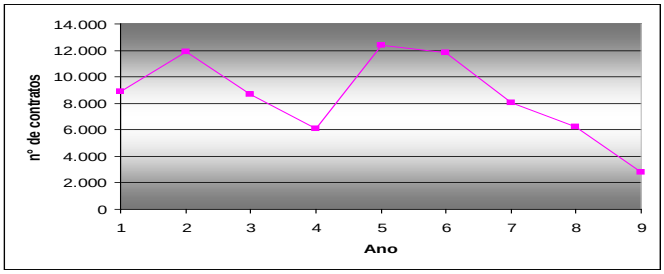
Tabela 3 - Agentes operadores de crédito, comparação 1994 - 2002.

	Agências por100 mil habitantes		**Distribuição das Agências**		**Municípios sem agências (%)**			
	BB				**BB**		**CEF**	
	1994	2002	1994	2002	1994	2002	1994	2002
Brasil	11	9,67	100	100	60,73	67,67	28,36	28,44
MS	15,92	10,18	1,82	1,91	0	29,87	30,59	37,16

Fonte: Dados SISBACEN, elaboração própria.

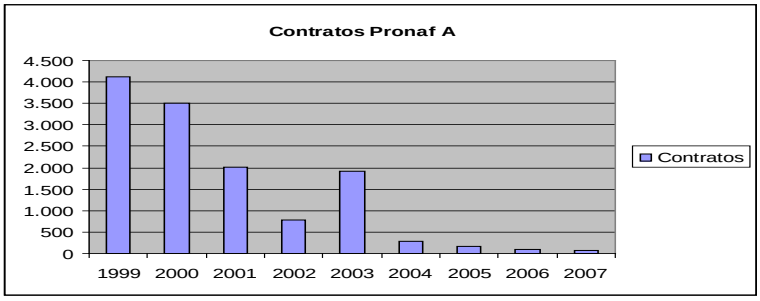
A tabela 3 aponta uma tendência de diminuição nos operadores de crédito tanto no Brasil como no MS, isso revela que o movimento de informatização ocorrido em todos os setores durante os anos 90 atingiu fortemente o setor bancário que juntamente com o aumento e aperfeiçoamento de serviços informatizados acabaram por diminuir a importância de algumas relações diretas com clientes. Esse movimento, especialmente com relação ao Banco do Brasil, que é a instituição mais importante na intermediação dessa modalidade de crédito no MS, é decisivo para a diminuição de alcance de um programa que tem como público uma parcela da população com baixo nível de renda e educação, ou seja, que tendem a ter menos acesso a tecnologias de informação e se tornam mais resistentes aos serviços bancários desse ambiente. Os gráficos 1 e 2 mostram a evolução do número de contratos no Mato Grosso do Sul desde 1999.

Gráfico 1 – evolução do número de contratos do PRONAF no MS - 1999 – 2007.



Fonte:Banco de dados MDA. O ano de 2007 até o mês de julho.

Gráfico 2 – evolução do número de contratos do PRONAF A no MS - 1999 – 2007.

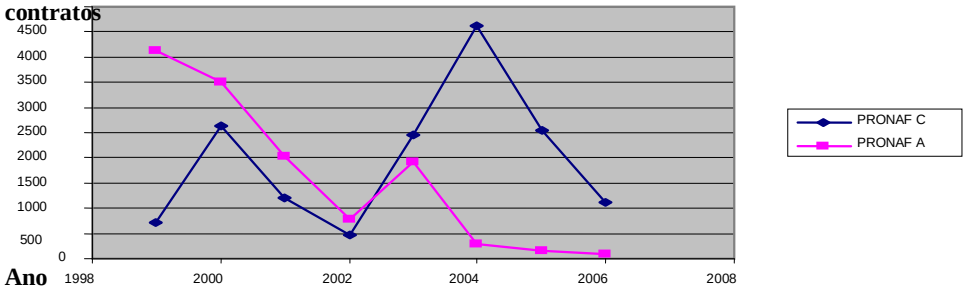


Fonte: MDA. O ano de 2007 até o mês de julho.

Os gráficos demonstram uma forte tendência de queda nos contratos do PRONAF no Mato Grosso do Sul. Esse declínio se dá em todos os tipos de contratos (PRONAF A, B, C, A/C, D, E) o que a priori revela a perda de alcance do programa. A maior queda no número de contratos do PRONAF são referentes ao grupo A, que pode ser explicado em parte pela queda no número de novos assentamentos e em parte por se tratar de um público refém da falta de projetos confiáveis de produção, assim como da falta de garantias reais, ou seja, das maiores vítimas da exclusão financeira.

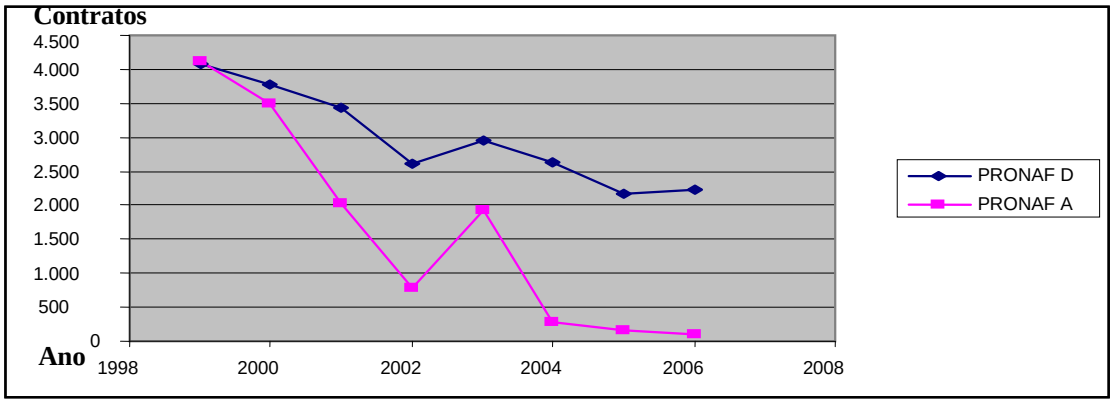
Ao analisar o volume de contratos do PRONAF C e D, notou-se que houve um avanço o mais expressivo de ampliação do acesso ao crédito do PRONAF Mesmo assim, o Banco do Brasil, que é o principal banco operador junto a estes agricultores familiares, cobra um alto spread do governo, isso pode acontecer em razão do seguimento ser apoiado por um volume maior de que cooperativas de crédito, sindicatos de trabalhadores rurais e prefeituras (fundo de aval), o que reduziu seus custos e seus riscos neste tipo de empréstimo (Bittencourt, 2003). A evolução desse tipo de financiamento pode ser verificado no gráfico 3 e 4.

Gráfico 3- Comparação de números de contratos PRONAF A e C no MS.



Fonte: MDA.

Gráfico 4 – Comparação de números de contratos PRONAF A e D no MS.



Fonte: MDA.

Analisando os gráficos 3 e 4 constata-se que o volume de contratos do grupo C e D são maiores e atualmente apresentaram menos tendência de queda, vale colocar que o PRONAF C é para produtores com renda bruta anual familiar acima de R$ 1,5 mil e até R$ 10 mil e que o PRONAF D é para agricultores com renda bruta anual familiar acima de R$10 mil e até R$ 30 mil, ou seja os produtores de menor porte e que representam uma população de pobreza mais aguda estão perdendo espaço para contratos de maior valor que obtenham mais garantias reais. Inicialmente os grupos C e D não faziam parte do programa, pois fugiam da concepção inicial. O grupo C foi criado porque os créditos do PRONAF estavam atendendo os agricultores familiares mais estruturados de cada município, sejam em função do pouco volume de recursos disponibilizados, ou pelo próprio processo de seleção adotado pelos agentes financeiros operadores.

A exigência de garantia e o histórico na relação econômica com o banco eram os motivos utilizados para priorizar os agricultores familiares mais estruturados em cada agência. A divisão em grupos visa garantir uma fatia dos recursos e dar melhores condições dos financiamentos para os segmentos mais descapitalizado. Porém, quanto mais baixo os juros da categoria, mais recursos se perdem na intermediação financeira, pois, o custo para equalizar às taxas depende do subsídio. Portanto, na próxima seção o estudo se ocupa de quantificar tais perdas e avaliar se a forma de financiamento do PRONAF é realmente a mais adequada para operar com pequenos produtores.

6. Avaliação dos custos da intermediação financeira.

Um dos principais limitantes financeiros para o aumento do volume de crédito concedido à agricultura familiar é o alto custo para equalização dos juros e pagamento de taxas e *spread* bancário, pois o caráter desse crédito, como já citado, é de diminuição da exclusão financeira como forma de diminuição das desigualdades sociais, portanto os custos com a intermediação financeira, medidos em subsídios nas taxas de juros. Como a taxa de juros no Brasil é reconhecidamente alta se comparada aos demais países, inclusive os de desenvolvimento semelhante, logicamente o *spread* bancário acaba se tornando alto dificultando a obtenção de crédito para investimentos diretos. Nas atividades agropecuárias os riscos de investimento justificam o subsidio aplicado, e especialmente nas políticas de microcrédito isso se torna um empecilho ao desenvolvimento, pois representam uma perda

real nos montantes de recursos oferecidos, especialmente no que se refere à formação do *spread* bancário e da equalização dos juros.

Em Finanças, o termo *spread* bancário é a diferença entre a taxa de captação e de aplicação, que fica em poder das instituições financeiras. Quanto maior o ‘‘spread’’, maior o lucro dos bancos. Porém, na realidade a decomposição do *spread* apresenta algumas dificuldades, principalmente quanto à metodologia aplicada. Geralmente é calculado pelo Diferencial entre o custo de captação dos recursos e as taxas cobradas nos financiamentos realizados. Também é chamado de *spread* o percentual repassado pelo agente financeiro a título de remuneração pelos serviços realizados em uma operação de crédito. Visa cobrir os custos operacionais do agente repassador do crédito, aí embutidos os custos administrativos, os impostos e uma determinada taxa de inadimplência.

Mais tecnicamente, o *spread* bancário é formado por diversos fatores de custo e margem. Os fatores de custo são os administrativos, os operacionais e os regulatórios, que vão desde compulsórios até subsídios, assim como intermediação financeira e custos de inadimplência, vinculados ao risco de crédito implícito na concessão de empréstimos. Mas há também uma parcela do spread composta por componentes de margem. Na margem entenda-se a remuneração do capital do banco, que é determinada pelos ganhos gerados na atividade de intermediação, abatido os custos inerentes à sua prática (concessão do empréstimo realizado e recuperado) (COSTA E NAKANE *apud* PINHEIRO, 2004).

A segregação do *spread* bancário confirma valores relativamente elevados para todos os seus componentes. O elevado custo operacional tem relação direta com o reduzido volume de crédito da economia. Aqui o crédito não chega a 1/3 do PIB, sendo que o normal seria pelo menos 2/3. O custo operacional diminuirá muito com a ampliação do crédito porque a demanda de atividades, portanto o custo, não cresce na mesma proporção do volume de crédito. A inadimplência por sua vez depende das condições da economia. Já os impostos e contribuições dependem basicamente de decisões de governo, com um agravante: como a percepção geral é de que os lucros dos bancos são exorbitantes, a decisão política tem sido a de aumentar a carga tributária sobre os bancos, que por sua vez repassa aos tomadores de crédito.

Outros motivos indiretos contribuem para o elevado *spread*, como a instabilidade macroeconômica, esta pode afetar de duas formas. Primeiro porque aumenta o grau de aversão ao risco, pois o ambiente mais instável afeta praticamente todos os setores da economia e conseqüentemente o mercado no qual os bancos operam, uma vez que este depende da certeza do retorno de seus empréstimos. O segundo motivo é a existência de uma relação de longo prazo entre o risco de taxa de juros e o risco de crédito. Esse argumento se baseia na idéia de que a volatilidade da taxa de juros básica se traduz numa variabilidade do nível de produção real, o que aumenta a probabilidade de *default* (não pagamento) dos devedores. Em evidências empíricas (Ho e Saunders, *apud* Bignotto e Rodrigues 2006), os determinantes do *spread* se deram a partir de três relações: a) Variáveis microeconômicas como o pagamento implícito de taxa de juros, ou seja, os bancos compensam a renuncia de receita na forma de inserção de tarifas com uma maior margem de intermediação financeira; b) A estrutura de mercado do setor bancário tem pouca influencia sobre o *spread*; c) A volatilidade da taxa de juros tem um impacto positivo e estatisticamente significativo sobre o spread bancário. Isso significa que quanto maior for a volatilidade da taxa de juros maior será, em média, o spread cobrado.

Nesse contexto algumas medidas foram propostas pelo Banco Central do Brasil (BCB), como a implementação no novo sistema de pagamentos, melhoria na supervisão bancária, mas mesmo com a adoção de algumas o *spread* no Brasil continua alto (BCB). Mas a estabilidade econômica que garanta um ambiente de crescimento econômico parece ser o principal fator de diminuição do *spread*, a diferença nas taxas de juros podem ser menos significantes se o próprio juro for menor, e conseqüentemente no caso das políticas de microcrédito o subsidio será menor. No entanto, a taxa básica de juros constitui uma variável importante da economia, afeta diversos setores produtivos, a políticas de metas de inflação do Governo, a política de câmbio, entre outros; mudá-la depende de outras inúmeras variáveis. Portanto é necessário atacar também outros componentes desse *spread* de forma mais eficiente e diminuir a margem de ganho dos bancos nas intermediações financeiras, possibilitando a ampliação dos programas de microcrédito.

6.1 *Avaliação do PRONAF A no MS*

Para os agricultores do Grupo A do PRONAF, o governo assume 100% do risco das operações, paga um *spread* de 2% aa sobre o saldo devedor e mais 2% aa sobre o valor efetivamente recebido pelos bancos (a título de performance) (tabela 4). É importante destacar que estes financiamentos têm prazo de 10 anos, incluindo até 4 anos de carência, a taxa de juros é de 1,15% ao ano, com direito a um bônus adicional de adimplência de 40% do valor de cada parcela paga em dia (MDA).

Tabela 4 - *spread* bancário para operações do PRONAF A no MS 1999-2007.

Ano	Montante (R$ 1,00)	Spread
1999	21.334.696,76	426.693,93
2000	20.361.456,63	407.229,13
2001	18.009.669,89	360.193,39
2002	9.792.361,11	195.847,22
2003	28.230.328,41	564.606,56
2004	3.552.926,84	71.058,53
2005	2.681.060,48	53.621,21
2006	1.656.566,92	33.131,33
2007	1.361.788,50	27.235,77

Fonte: MDA, elaboração própria.

Os gastos com a equalização das fontes se alteram de acordo com a variação da TJLP para os recursos do FAT e da Taxa Selic para os RPE dos Bancos Cooperativos. Para analisar o diferencial efetivo entre as taxas de juros foram calculados o valor futuro dos montantes de contrato para o PRONAF A levando em conta os mesmos critérios de empréstimo do PRONAF A (carência e período de pagamento), mais bem visualizados na tabela 5.

5 – Comparação entre e taxas de juros – PRONAF, TJLP e SELIC para o montante de contratos do enquadramento A Custeio. MS. 1999 – 2007. (R$ 1,00).

Ano	PRONAF	TJLP	SELIC
1999	28.642.363,16	27.076.677,21	34.310.688,77
2000	27.335.764,96	24.827.616,88	29.601.702,09
2001	24.178.432,56	21.469.974,59	24.811.161,90
2002	13.146.489,78	11.746.368,80	13.556.476,68
2003	37.899.922,18	34.842.921,49	38.607.309,63
2004	4.769.893,18	4.261.892,36	4.727.343,47
2005	3.599.390,77	3.209.426,97	3.690.349,49
2006	2.223.982,54	1.921.844,00	2.253.053,20
2007	1.828.235,13	1.559.823,25	1.753.563,74

Fonte: MDA, BC e elaboração própria.

Verificou-se que o mesmo montante de contratos pela taxa *Selic* é bem superior ao do PRONAF, indicando um forte subsídio nas taxas de juros. O resultado já era esperado, pois a política do PRONAF é justamente diminuir a distância dos meios de produção via subsídio nas taxas de juros de mercado. A taxa *Selic* assim serve como parâmetro dessa distância. Se os mesmo recursos fossem aplicados como custo de oportunidade pelos bancos comerciais o montante resultante da taxa Selic seria próximo ao estimado.

As perdas com equalizações são as perdas da diferença entre as taxas de juros que o governo federal opera no programa de crédito e a taxa *Selic*. Quando houve aumento das taxas de juros de curto prazo (*Selic*), O governo não mudou a política de juros para o PRONAF, dessa forma quando o valor das equalizações variou segundo a *Selic*. Para cada ano no período de análise foram estimadas essas perdas de acordo com a tabela 6.

Tabela 6 – Valor das equalizações do PRONAF A no MS.

Ano	Valor R$ 1,00
1999	5.668.325,61
2000	2.265.937,13
2001	632.729,34
2002	409.986,90
2003	707.387,45
2004	42.549,71
2005	90.958,72
2006	29.070,66
2007	74.671,39

Fonte: MDA e Banco Central, elaboração própria.

Embora os custos com as equalizações sejam altos, pode-se dizer que esse custo é um custo socializável, ou seja, referem-se ao valor real que o governo utilizou para disponibilizar crédito a um grupo social que não poderia arcar com despesas medidas em taxas de juros de mercado. Com relação às taxas para custeio, as taxas foram comparadas entre o PRONAF e o FCO/Banco do Brasil, é importante destacar que os parâmetros de empréstimos são os mesmos e que são contabilizados os termos de carência, ou seja, após um período que o governo julga necessário para o retorno do investimento realizado, mas não são contabilizados os rebates (uma espécie de prêmio pelo pagamento em dia das parcelas, são descontadas em valores financeiros). Dessa forma se chega ao montante que o produtor irá

pagar ao Banco do Brasil se optar pelo PRONAF (via DAP) ou pelos recursos do FCO/Banco do Brasil.

A tabela 7 revela que o montante pago pelo beneficiado do PRONAF é bem menor (até 5 vezes) que os produtores que contam apenas com o FCO/ Banco do Brasil.

Tabela 7 – Comparação entre e taxas de juros – PRONAF, FCO/ Banco do Brasil para o montante de contratos do enquadramento A Custeio. MS. 1999 – 2007. (R$ 1,00).

ANO	PRONAF	FCO/BB
1999	28.642.363,16	159.730.867,18
2000	2.7335.764,96	152.444.309,90
2001	24.178.432,56	134.836.703,87
2002	13.146.489,78	73.314.486,23
2003	37.899.922,18	211.357.812,50
2004	4.769.893,175	26.600.428,94
2005	3.599.390,773	20.072.847,54
2006	2.223.982,536	12.402.560,66
2007	1.828.235,132	10.195.582,36

Fonte: MDA e Banco Central, elaboração própria.

Com relação aos recursos destinados a investimentos há uma diferenciação do método de análise, como o recurso do FCO investimento tem prazo de até 20 anos, incluída a carência de até 10 anos. Os valores foram comparados e apresentados na tabela 8.

Tabela 8 – Comparação entre valor das parcelas – PRONAF, FCO/ Banco do Brasil para o montante de contratos do enquadramento A investimento. MS. 1999 – 2007. (R$ 1,00).

ANO	PRONAF	FCO
1999	674.444,8301	4.610.366,499
2000	643.678,1976	4.400.052,111
2001	569.332,1487	3.891.837,773
2002	309.561,8091	2.116.101,022
2003	892.433,5443	6.100.492,631
2004	112.317,1876	767.777,2533
2005	847.55,24167	579.369,4449
2006	52.368,35599	357.979,3384
2007	43.049,6493	294.278,5712

Fonte: BB e MDA, elaboração própria.

A tabela 8 aponta os valores das parcelas pagas pelo PRONAF são acintosamente menores que as do FCO, o que a principio representa novamente o êxito da política em atingir o público com menos renda, no entanto a diferença se dá mais fortemente porque as carências do FCO são maiores, chegando ao dobro do PRONAF, assim o produtor começa a pagar um valor muito superior ao empréstimo realizado, porém com um período maior para começar a pagar, isso é um *trade off* importante nesse tipo de política porque ao mesmo tempo que os produtores precisam de mais tempo para recuperarem investimentos cujo o fluxo de caixa é baixo, também não podem arcar com parcelas muito acima da rentabilidade de seus projetos.

6.2 ***Avaliação do PRONAF B.***

Para os agricultores familiares (e trabalhadores rurais enquadrados como agricultores) muito pobres, com renda bruta anual inferior a R$ 1.500, foi constituído o PRONAF grupo B. Tem valor limitado a R$ 1.000 por ano, com taxa de juros de 1% e desconto de R$ 250 para pagamentos em dia. Para operar com este grupo, os bancos também exigiram que a União assumisse integralmente o risco, e mesmo assim, recebem um spread de 6% ao ano e recursos públicos para os empréstimos. Nestas operações, o agente financeiro é apenas um prestador de serviços, garantindo assim a intermediação entre a União e o agricultor, não assumindo os riscos inerentes ao financiamento. A tabela 9 apresenta o montante pago de spread para operações do PRONAF B no MS, nesse caso forma analisados apenas os anos de 2005 a julho de 2007.

Tabela 9-Spread PRONAF B – MS.

ANO	Montante (R$ 1,00)	*Spread*
2005	61.000,00	3660
2006	46.000,00	2760
2007	26.428,00	1585,68

Fonte: MDA e Banco Central, elaboração própria.

A tabela 10 revela que o montante pago pelo beneficiado do PRONAF é bem menor também para o enquadramento B, nesse caso os produtores que contam apenas com o FCO/ Banco do Brasil pagam diferenças ainda maiores.

10 - Comparação entre e taxas de juros - PRONAF, FCO/ Banco do Brasil para o montante de contratos do enquadramento B Custeio. 2005 – 2007. (R$ 1,00)

ANO	PRONAF	FCO/BB
2005	77.453,81	456.701,26
2006	58.407,79	344.397,67
2007	33.556,55	197.863,95

Fonte: MDA e Banco Central, elaboração própria.

Como o recurso do FCO investimento tem prazo de até 20 anos, incluída a carência de até 10 anos. Foram utilizados os valores das parcelas para melhor comparação. No qual o PRONAF mais uma vez se revelou vantajoso.

Tabela 11 - Comparação entre valor das parcelas - PRONAF, FCO/ Banco do Brasil para o montante de contratos do enquadramento B investimento. 2005 – 2007. (R$ 1,00).

PRONAF	FCO/BB
3396,335316	18723,13105
2561,170894	14119,08243
1471,448356	8111,719792

Fonte: MDA e Banco do Brasil, elaboração própria.

Sobre os valores obtidos, muitos autores chegaram ao mesmo resultado utilizando metodologias diferentes Abramovay (2004). O PRONAF se mostrou a partir das simulações realizadas uma alternativa muito melhor de empréstimo para os produtores mais pobres, mas a base de altos pagamentos de spread e custos de equalizações nas taxas de juros. No Mato Grosso do Sul os bancos estão acostumados a lidar com dívidas e empréstimos rurais, mas não para pequenos produtores, as vantagens do microcrédito precisam atingir um número maior de demandantes e para isso a aversão a eles precisa diminuir, porém não à custa de uma intermediação financeira demasiadamente alta.

7. CONCLUSÃO

O mercado de crédito em geral possui uma lógica de exclusão para aqueles que não possuem garantias reais ou que não podem contar com apoio técnico para avaliação da funcionalidade de seus projetos e são vitimas de um processo de assimetrias de informações, no entanto há de fato uma onda de novas possibilidades de crédito, provocados principalmente pelos novos modos de obtenção, mais precisamente aos créditos lastreados aos bens duráveis e a construção civil, fato que costuma ser atribuído à estabilidade da economia brasileira e expectativas de crescimento da renda nacional. E o microcrédito dessa forma também possui boas possibilidades no que se refere à categoria empresarial cujo principal fôlego é justamente o crédito para capital de giro. No caso do crédito rural, além dos condicionantes normais da falta de crédito (aqueles relacionados a assimetria de informação) há também um histórico de exclusão. Ao retroceder na análise até os anos 60, verifica-se que as correntes políticas e econômicas vencedoras no debate quanto ao modo de condução da política agrária levaram o crédito de modo a fortalecer exclusivamente a "grande agricultura", especialmente em momentos de déficit comercial, promovendo profundas alterações na forma produtiva com importações favorecidas de bens de capital que terminaram por viabilizar novas relações de trabalho e esvaziar o campo. Fato que começou a mudar com a adoção de políticas como a do PRONAF a partir de 1995.

Ao analisar a eficiência das políticas de microcrédito no MS, primeiramente foi dada ênfase ao seu alcance, foram analisados a evolução dos contratos e o número de possíveis agências operadoras desse crédito, concluiu-se que houve uma involução de todos os modos de enquadramento do PRONAF, especialmente no PRONAF A, que constitui talvez o público alvo menos favorecido e mais necessitado dessa política. Esse processo pode ser atribuído ao baixo capital social encontrado na maioria dos municípios do Estado e a diminuição das agências operadoras agem de forma decisiva nesse processo, uma vez que esse público está à margem do processo de novos serviços bancários impessoais.

A análise do volume de contratos do PRONAF C e D, notou-se que houve um avanço o mais expressivo de ampliação do acesso ao crédito devido estes serem apoiados por um volume maior de que cooperativas de crédito, sindicatos de trabalhadores rurais e prefeituras (fundo de aval), o que reduziu seus custos e seus riscos neste tipo de empréstimo.

Quanto aos custos financeiros, pode-se dizer que qualquer política que subsidia crédito no Brasil terá um custo alto devido aos juros altos de mercado. No caso do crédito contratado no MS, o custo dessa equalização foi alto. No entanto esse tipo de custo pode ser visto como normal para os termos do programa de microcrédito, pois este tem como finalidade justamente baratear o crédito em comparação ao mercado financeiro comum. Quanto ao pagamento de *spreads*, o problema é que este representa custos administrativos que o Tesouro

paga aos bancos (e principalmente ao Banco do Brasil) para que assumam a administração do PRONAF, e representou também um alto dispêndio de recursos públicos devido ao desinteresse dos bancos comerciais em trabalhar com serviços voltados a população de baixa renda, em especial aos produtores familiares. O fato é que manter uma política de microcrédito se revelou custoso aos cofres públicos em termos financeiros.

As simulações de comparação do PRONAF e do FCO demostraram que para o mesmo montante contratado no PRONAF, apesar do período de carência ser diferente, ou seja, com períodos diferentes para começar a pagar o empréstimo, o PRONAF foi mais vantajoso, pois apresentou um valor para as parcelas de pagamento muito menores, até 5x no caso do custeio, isso mostra que a forma de contrato do PRONAF é mais vantajosa, não só pelo subsidio das taxas de juros, mas também pelo menor período de carência, não deixando que o produtor acumule uma dívida muito maior no final desse período, apesar dos prazos do FCO serem maiores. A proposta para mudar esse quadro de redução nas contratações do PRONAF no MS é primeiramente tentar organizar os demandantes desse crédito em cooperativas, ou grupos integrados de produção, pois esses se revelaram menos "nocivos" aos bancos quanto ao risco de pagamento, ou seja, menos sujeitos à lógica de exclusão do mercado de crédito. Ademais, cabe também iniciativas públicas regionais para promover essa integração produtiva, por regiões ou tipo de produção, além de reforçar o apoio técnico, tanto pelo fato de necessidades de aval na tomada desse crédito quanto para cumprir a proposta de utilização deste como ferramenta de diminuição da pobreza, ou seja, uma alocação produtiva eficiente que compense todo dispêndio dos recursos públicos.

Por fim, cabe ressaltar que o estudo foi dirigido à avaliação de variáveis intermediarias, ou seja, aquelas que limitam tais políticas de microcrédito, não foram analisadas as variáveis que indicam a finalidade desse tipo de política, ou seja, que respondem as demandas sociais quanto ao incremento de renda e de emprego nas regiões onde o crédito é disponibilizado. Fica assim, a proposta de novos estudos nessa área na tentativa de responder também essas indagações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R "**Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro".** Annablume/FAPESP, São Paulo. 2004.

BIGNOTTO, Fernando G. e RODRIGUES, Eduardo Ah. S. Fatores de risco e o spread bancário no Brasil. Trabalhos para discussão 110. Brasília: Banco Central do Brasil, julho de 2006. Disponível em http://www.bcb.gov.br/pec/wps/port/wps110.pdf. Acessado em 16 de março de 2007.

BITTENCOURT, G.A. Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambienta) – Unicamp, Campinas, 2003.

BITTENCOURT, Gilson A. & ABRAMOVAY, R. Abrindo a caixa preta: O financiamento da agricultura familiar no Brasil. Instituto de Economia - Unicamp.Campinas, 2003

BRASIL. Lei nº 4.289, de 10 de outubro de 1974. regulamentada pelo Decreto nº67.520, de 20 de maio de 1976, a qual instituiu a novo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, nov. 1998.

BRASIL. Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965. regulamentada pelo Decreto nº58.380, de 10 de maio de 1966, a qual instituiu o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). **Diário Oficial [da**

República Federativa do Brasil], Brasília, DF, v. 134, n. 248, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27834-27841.

BUAINAIN, A. M.. **Trajetória recente da política agrícola brasileira**. Campinas, 1997.

BUAINAIN, Antônio M. & SOUZA FILHO, Hildo M. (1998). Procera: impactos produtivos e capacidade de pagamento. Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA. Campinas/SP

COASE, Ronald H. (1937). 1991 "**Nobel Lecture: The Institutional Structure of Production**". In: WILLIAMSON, Oliver E. & WINTER, Sidney G.**.** *The Nature of the Firm: origins, evolution, and development*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1993.

FURTADO, C. ***Desenvolvimento e subdesenvolvimento***. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1981.

GONÇALVES NETO, Wenceslau. **A questão agrária brasileira vinte anos de debate (1960-1980).** Editora Ucitec. São Paulo/SP, 1977.

HERMANN, Jennifer. Microcrédito como Política de Geração de Emprego e Renda: Possibilidades e Limites. 2005.

MDA. **Banco de Dados do PRONAF.** Secretaria da Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília/DF. 2002

MELO, Fernando Homem **A Liberação Comercial e a Agricultura Familiar no Brasil**. FIPE. São Paulo (mimeo).Spolador, 2001.

NAKANE, M. I."**Concorrência e spread bancário: uma revisão da evidência para o Brasil". In** ***Banco Central do Brasil, Juros e Spread Bancário no Brasil: Avaliação de 4 Anos do Projeto***, pp. 58-67. Brasília: Banco Central do Brasil. 2003.

PINHEIRO, Armando Castelar. Mercado de capitais e crescimento econômico: em direção de uma agenda de reformas. Disponível em http://iepecdg.com/DISK%201/Arquivos/Leiturassugeridas/Castelarsinopseworkshopsb.pdf. Acesso em 12 de agosto de 2007.

PRADO JUNIOR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. São Paulo, Brasiliense, 1971.

REZENDE, Gervásio C. ***Política de Crédito Rural e Expansão Agrícola dos Cerrados.*****In. Transformações da Agricultura e Políticas Públicas.** pp. 95-155. IPEA. Brasília/DF. 2001

SAF/MDA .**Banco de Dados do PRONAF.** Secretaria da Agricultura Familiar – Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília/DF– Brasília/DF, 2007.

SHIROTA, R. **Influência do Capital Social no Mercado de Crédito Rural.** (ESALQ/USP), 2005, São Paulo/SP.

SPOLADOR, H. F. S. ***Reflexões sobre a experiência brasileira de financiamento da agricultura.*** **Piracicaba**. Dissertação (Mestrado) – Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". 2001.

STIGLITZ, J.E.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. **American Economic Review**, v.71, n.3, 393-411, June 1981.

VEIGA, José Eli da. **Cidades Imaginárias**: **O Brasil é menos urbano do que se calcula.** Campinas/SP: Autores Associados, 1998.