

ESTUDO SOBRE A INADIMPLÊNCIA EM CONTRATOS DO PRONAF NO BRASIL

Flávio S. dos ANJOS¹

Nádia V. CALDAS²

Fernanda N. da SILVA³

Glaciele B. VALENTE⁴

Médelin M. da SILVA⁵

Resumo

O estudo analisa a inadimplência em contratos do Pronaf no Brasil, à luz de dados obtidos junto ao Ministério da Fazenda. As informações da pesquisa, desenvolvida pelo Departamento de Ciências Sociais Agrárias da UFPel, evidenciam que as maiores taxas de inadimplência encontram-se nos estados do nordeste brasileiro e junto às famílias assentadas em projetos de reforma agrária e em programas de crédito fundiário.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Inadimplência. Financiamento público.

Abstract

Study about the insolvency in contracts of the PRONAF in Brazil

This study analyzes the insolvency in contracts of the Pronaf in Brazil based upon data collected in the Ministry of Finances. The information of this research evidences that the biggest taxes of insolvency meet in the states of northeast Brazilian and families which had been installed in projects of agrarian reform and programs of agrarian credit.

Key words: Family farming. Insolvency. Public financing.

¹ Doutor em Sociologia, Professor do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e do Mestrado em Ciências Sociais da UFPel, Bolsista de Produtividade do CNPq, Campus Universitário, s/nº, CP 354, CEP 96001-970 – Pelotas; e-mail: flaviosa@ufpel.edu.br

² Socióloga, Doutoranda junto ao Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da UFPel, Bolsista CNPq, e-mail: nvcaldas@ufpel.edu.br

³ Agrônoma, Mestranda junto Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da UFPel, Bolsista CNPq, e-mail: agronanda@yahoo.com.br

⁴ Bolsista IC do CNPq junto ao DCSA/FAEM/UFPel, e-mail: glabv@yahoo.com.br

⁵ Bolsista IC do CNPq junto ao DCSA/FAEM/UFPel e-mail: medysilva@gmail.com

INTRODUÇÃO

A década de 1990 inaugura um marco de grandes transformações na agricultura brasileira. Trata-se de um período associado à abertura comercial, aprofundamento do processo de integração regional com a consolidação do Mercado Comum do Cone Sul (Mercosul), mudanças legislativas decorrentes da promulgação da nova constituição (1988) e às diversas mobilizações deflagradas pelos movimentos sociais em torno da ampliação no acesso ao financiamento público das atividades agropecuárias.

É nesse contexto que surge, durante o governo Itamar Franco, em 1994, o PROVAP - Programa de Valorização da Pequena Produção Rural, o qual basicamente se servia, como afirma Belik (2000), dos créditos concedidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Antes dessa data, inexistia qualquer programa público de apoio a esse amplo setor da agricultura nacional, até então referido nos manuais de crédito rural como sendo o de mini-produtores.

Quase simultaneamente à criação do PROVAP começam a surgir estudos (BERGAMASCO, 1993; FAO, 1994) que demonstram a importância da produção familiar na agricultura brasileira, não somente do ponto de vista do atendimento às necessidades do mercado interno (leite, ovos e demais produtos básicos da pauta alimentar), da geração de postos de trabalho, mas inclusive no plano da exportação de produtos agropecuários (soja, frango, suínos, tabaco, etc.).

Tal como reiterou Leite (2004, p.124), isso supôs uma mudança no sentido de romper com a associação pejorativa desse tipo de estabelecimento rural com o que então se denominava "agricultura de subsistência". Fruto desse reconhecimento surge, em 1995, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (doravante referido como Pronaf) orientado, inicialmente, apenas para o financiamento de operações de custeio. Mas já a partir de 1996, como indicou Bittencourt (2003, p.101), o Pronaf foi regulamentado, por meio do Decreto Lei (nº. 1946/96), o qual estabelece, como público-alvo dessa política pública, as famílias rurais que dispusessem de estabelecimentos com até quatro módulos⁶ fiscais, residissem na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo e empregassem até dois trabalhadores permanentes. Além disso, 80% da renda familiar deveria ser oriunda da própria exploração agropecuária.

Mas a implantação do Pronaf foi acompanhada de outras mudanças dignas de nota. Nesse sentido, cabe frisar que em 1999 dito programa se transfere do Ministério da Agricultura para o recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA. Além disso, com a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera) foram criadas novas categorias de beneficiários. Os agricultores familiares passam a ser enquadrados em quatro grandes grupos (A, B, C e D) em função da renda bruta anual⁷ e da mão-de-obra empregada no estabelecimento. Foi criado o crédito coletivo para pessoas jurídicas destinado a associações e cooperativas. Atividades não agrícolas, a exemplo do turismo rural e artesanato, além daquelas ligadas ao meio ambiente, passam a ser vistas como passíveis de financiamento.

As fontes de recursos do Pronaf são o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Fundos Constitucionais (Fundos de Financiamento do Norte – FNO -, Centro-Oeste – FCO

⁶ O módulo fiscal é definido no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30.11.64) como uma quantidade de terras, variável segundo a região e tipo de exploração (extensiva ou intensiva), capaz de assegurar o sustento de uma família rural.

⁷ O Grupo E do Pronaf é o mais recente, havendo sido criado na safra 2003/04, visando atender à demanda dos produtores familiares com as maiores rendas brutas anuais, à época entre 40 e 60 mil reais/ano.

-e Nordeste -FNE), recursos próprios dos bancos cooperativos, recursos de Operações Oficiais de Crédito do Orçamento Geral da União e os recursos obrigatórios (MCR⁸ 6.2).

Em 2001, como resultado de pressões políticas internas e externas, foi proibida a utilização de recursos equalizados (FAT) para o financiamento da cultura do fumo via Pronaf. Os bancos interessados em seguir financiando esse tipo de atividade são obrigados a lançar mão de recursos próprios, o que acabou por reduzir drasticamente o número de contratos de financiamento dessa cultura. Em 1997, como afirmam Abramovay e Veiga (1999, p.30), nada menos que metade dos contratos firmados pelo Pronaf em Santa Catarina e Rio Grande do Sul destinava-se à integração contratual com as agroindústrias do fumo.

Outrossim, como estabelece Bittencourt (2003, p.103), o Pronaf, em essência, busca promover o desenvolvimento do meio rural por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva, manutenção e geração de empregos e a elevação da renda, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania pelos agricultores familiares.

O período subsequente reflete um crescimento substancial no número de projetos e no volume financiado. As avaliações preliminares convergem no entendimento de que a criação do Pronaf representou um grande avanço no sentido de ampliar o acesso ao crédito de custeio e de investimento. A investigação realizada por Ricci et al (1997 apud ABRAMOVAY; VEIGA, 1999, p.33) constatou, à época da pesquisa, que 53% dos agricultores de Minas Gerais entrevistados, tomadores dos recursos do Pronaf, não haviam usado crédito bancário há sete anos ou mais. Esse dado evidencia a importância social e econômica desse programa.

No período compreendido entre 1999 e 2007, como mostra a figura 1, o número de projetos (custeio e investimento) e o volume de recursos cresceram respectivamente 242% e 400%, havendo sido aplicado, no mesmo período, quase 36 bilhões de reais.

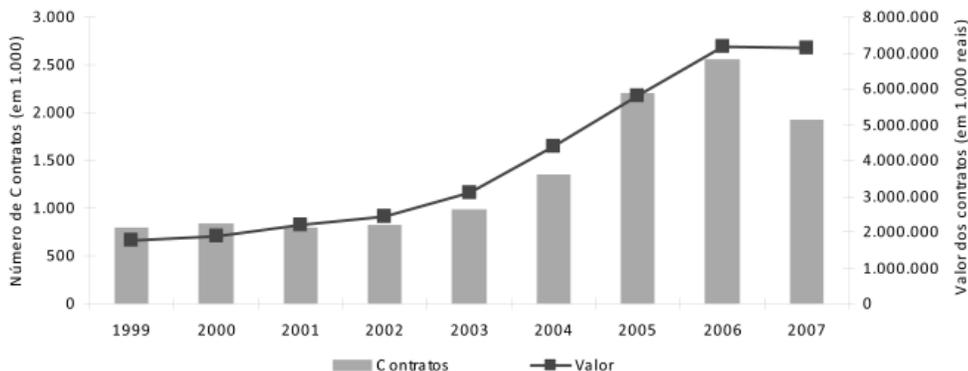


Figura 1 – Evolução do Pronaf n Brasil, segundo número e valor dos contratos (custeio e investimento) entre os anos 1999-2007

Fonte: Banco Central do Brasil (2008).

⁸ Manual do Crédito Rural (MCR 6.2) refere-se à norma do Banco Central referente a recursos obrigatórios que os bancos devem aplicar no financiamento de atividades agropecuárias.

Mas apesar desse notável avanço, há um conjunto considerável de questões relacionadas aos impactos dessa política pública do ponto de vista da modernização dos estabelecimentos familiares, do acesso às tecnologias e melhoria da renda das famílias. Particularmente importantes são as informações relativas à capacidade de pagamento dos agricultores beneficiados e níveis de endividamento junto aos agentes financeiros.

É nesse contexto que se insere o presente trabalho, resultante de pesquisa realizada junto ao Ministério da Fazenda a partir de cruzamentos e levantamento de informações sobre a situação das famílias beneficiadas pelo Pronaf. Nesse sentido, cabe indagar: existem diferenças nos graus de endividamento entre as diversas regiões do país, tendo em vista a ampliação no volume de recursos e o alcance desse programa a todo território nacional? Qual a situação dos projetos de financiamento concedidos às famílias assentadas em projetos de reforma agrária? Há distinção dos graus de endividamento com relação às faixas de enquadramento do Pronaf? São essas as questões norteadoras do artigo. A seção subsequente é dedicada a explicitar a importância do Pronaf e a dinâmica que rege o funcionamento desse programa do ponto de vista do seu público-alvo, enquanto a terceira apresenta e discute os dados coletados na pesquisa. A quarta e última seção reúne as principais conclusões do trabalho.

A IMPORTÂNCIA DO PRONAF E SUA RECENTE EVOLUÇÃO

De acordo com os dados do último censo agropecuário (1995-1996), o Brasil conta com 4.859.864 estabelecimentos rurais distribuídos numa área de 353 milhões de hectares. Os estabelecimentos familiares, segundo a metodologia adotada pelo Incra Sade (2007), correspondem a 4.139.369 unidades de produção (85,2% do total), os quais concentram 30,5% da área agrícola total, não obstante serem responsáveis, segundo a mesma fonte, por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional.

Na fase inicial de sua implantação, tal programa se limitou à realização de operações de crédito de custeio, mas atualmente vem ampliando seu escopo de atuação, ao incorporar outras ações, particularmente na área de comercialização (estoques, compras, garantia de preços mínimos), assistência técnica, extensão rural e seguro agrícola. No ano agrícola 2006-2007 o Pronaf custeio atingiu aproximadamente 1,6 milhão de contratos de financiamento, o que equivale a um alcance correspondente a aproximadamente 40% do universo de beneficiários potenciais.

Outro aspecto que se destaca na evolução desse programa, como afirmou Nunes (2005, p.12), tem a ver com a diminuição progressiva dos encargos financeiros, a elevação dos níveis de subsídios (rebates nas parcelas), bem como a criação de linhas específicas de financiamento (jovens rurais, mulheres, agroecologia, agroindústria, turismo rural, etc.). Além disso, entre os beneficiários do Pronaf passam a constar os pescadores artesanais, aqüicultores, ribeirinhos, comunidades remanescentes de quilombos e seringueiros extrativistas.

Outra mudança importante foi a inclusão do pecuarista familiar dentro do público-alvo do Pronaf, compreendendo os estabelecimentos com área até 6 módulos fiscais, respeitado o limite de até dois trabalhadores permanentes. Essa mudança permitiu incidir sobre um amplo setor de criadores que se encontravam impedidos do acesso ao programa, não obstante o caráter familiar dessa atividade. Esse entendimento é parte das conclusões de recentes estudos (COTRIM, 2003; SANDRINI, 2005; PORTO, 2008;) realizados no Rio Grande do Sul.

Outrossim, persistem inúmeras dificuldades em relação a esse programa. Uma delas decorre da concentração dos recursos disponibilizados às famílias rurais do ponto de

vista das grandes regiões do país. Nesse caso, sabe-se que a região sul absorve a maior parte do volume financiado.

Em 1996, como afirmam Abramovay e Veiga (1999, p.30), os estados meridionais concentravam praticamente 77% dos financiamentos e 64,7% dos recursos, percentagem essa que se viu reduzida no ano seguinte para 69% do total de contratos e 67% do valor aplicado em termos dos créditos de custeio. Quanto ao crédito de investimento, que passou a operar em 1997, a participação do Sul atingiu 63% dos contratos e 61% do valor financiado. As explicações para esse quadro são múltiplas. Uma delas tem a ver com o fato de que a atuação da extensão rural é fundamental para encaminhar os documentos referentes à obtenção da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), bem como no sentido de prestar assistência técnica às famílias rurais.

Nesse contexto, se nos estados sulistas a extensão rural incorporou esse papel, num amplo conjunto de atribuições a ela destinadas, o mesmo não ocorreu em muitos estados do nordeste brasileiro, onde muitas destas instituições foram desativadas a partir da extinção da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), ao final da década de 1990, a qual, como é sabido, se apresentava como responsável por estabelecer as diretrizes da atuação das Ematers em todas unidades federativas, à exceção do estado de São Paulo. Outro aspecto importante resulta do fato de que historicamente os produtores do Sul guardam amplos vínculos com os mercados, não obstante o caráter familiar de suas explorações. O maior grau de inserção mercantil aparece claramente associado à disposição por buscar os financiamentos, considerando a capilaridade crescente de agências bancárias nos municípios existentes nessa parte do território nacional.

A figura 2 mostra a evolução recente do Pronaf do ponto de vista da distribuição dos contratos nas grandes regiões brasileiras. É possível perceber que a participação da região sul decaiu ao longo do período, passando de aproximadamente 60%, em 1999, para apenas 28,5% dos contratos no último ano considerado. Paralelamente, cresce a participação dos estados nordestinos, que saltou de 23,9% em 1999, para quase 49,9% dos contratos em 2007.

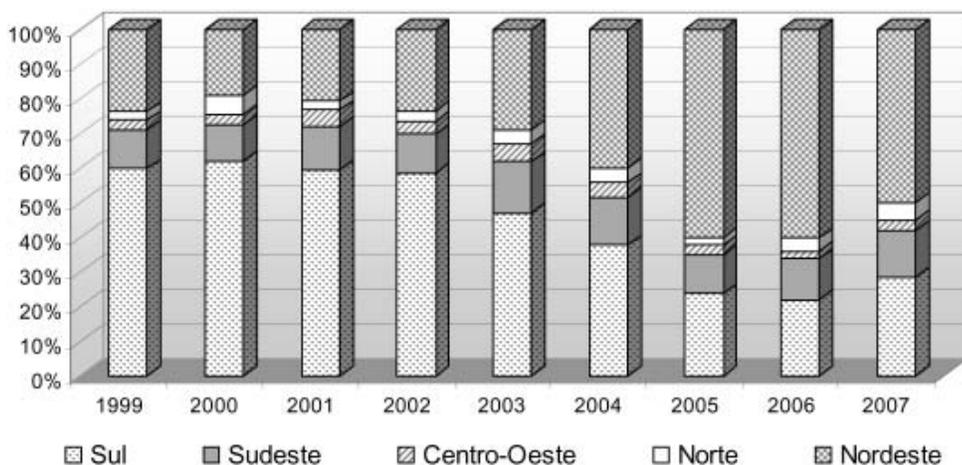


Figura 2 – Evolução da distribuição percentual do número de contratos do Pronaf (custeio e investimento) segundo as regiões brasileiras entre os anos 1999 e 2007

Fonte: Banco Central do Brasil (2008).

Todavia, quando consideramos a situação do ponto de vista do volume dos recursos disponibilizados, constatamos que os estados do Sul predominam em relação às demais regiões brasileiras. É essa a observação que se extrai dos dados da Figura 3. Em 1999 o Brasil meridional ficou com 56,9% dos recursos do Pronaf, caindo para 45,4% em 2007. Os estados do norte e nordeste aumentaram sua participação, mas ela é bastante mais reduzida no volume global dos recursos, perfazendo em 2007, respectivamente, 6,7% e 20,3% do total nacional.

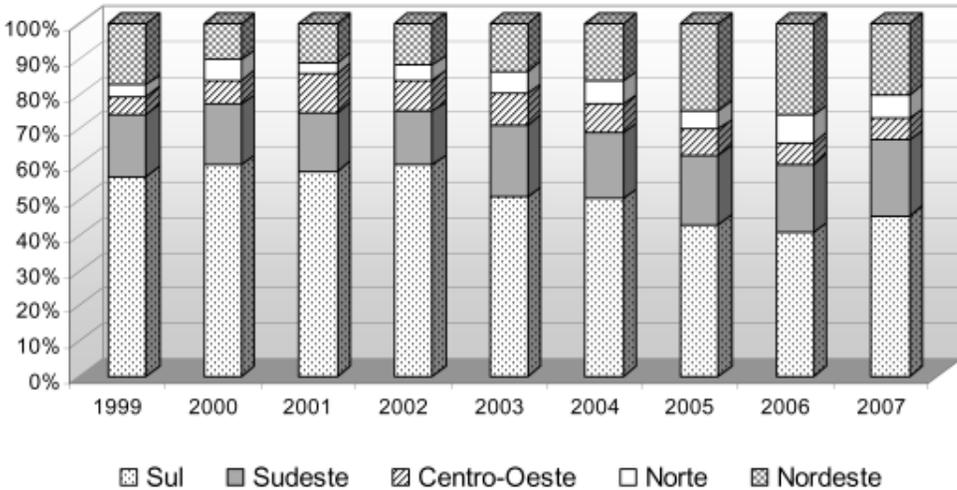


Figura 3 – Evolução da distribuição percentual do valor dos contratos do Pronaf (custeio investimento) segundo as regiões brasileiras entre os anos 1999 e 2007

Fonte: Banco Central do Brasil (2008).

Até o ano agrícola 2006-2007 o Pronaf se estruturava em torno de cinco grandes grupos. O grupo A tinha por objetivo atender às demandas dos assentados da reforma agrária e dos programas de crédito fundiário, ao passo que do grupo B faziam parte agricultores familiares, proprietários, posseiros, arrendatários, parceiros, quilombolas, indígenas os quais possuíam uma renda bruta anual inferior a R\$ 4 mil. Já os do Grupo C, D e E são os que respectivamente possuíam renda bruta anual compreendida entre R\$ 4,0 e 18,0 mil reais, R\$ 18 e 50 mil reais e R\$ 50 e 110 mil reais.

Já a partir do ano agrícola 2008-2009 foram introduzidas novas mudanças que, entre outros objetivos, extinguem os Grupos C, D e E, constituindo uma única categoria intitulada Agricultura Familiar, com diferentes taxas de juros, segundo o valor dos contratos. Os grupos A e B (crédito para reforma agrária e microcrédito rural, respectivamente) foram mantidos, além de haverem sido introduzidas linhas especiais (Pronaf Floresta, Pronaf Jovem, entre outras). Todavia essas mudanças ultrapassam o período analisado no presente artigo.

A INADIMPLÊNCIA NO ÂMBITO DO PRONAF

No decênio que abarca os anos agrícolas 1998-1999 e 2007-2008 foram firmados, através do Pronaf, 12,11 milhões de contratos de financiamentos (custeio e investimento) que contabilizam um montante correspondente a aproximadamente R\$ 45 bilhões. Em termos globais, a taxa de inadimplência equivale a escassos 2,5%, não obstante o fato de que é considerável o número de estabelecimentos familiares que acessam o programa e alcançam rendas anuais bastante baixas, sendo portanto mais vulneráveis do ponto de vista da capacidade de pagamento exigida para fazer frente à quitação dos contratos junto aos bancos públicos e privados.

Mas apesar desse quadro, existe certa controvérsia com relação à situação de inadimplência, especialmente com relação às famílias rurais de regiões mais deprimidas da geografia nacional ou mesmo de setores mais frágeis e não consolidados, como é precisamente o caso dos assentados da Reforma Agrária e de famílias beneficiadas pelos programas de Crédito Fundiário. Os dados que a continuação se apresenta buscam respostas a essa questão.

Com efeito, a recente divulgação de documento da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2008) trouxe novos elementos para avaliar a situação das operações de crédito rural, particularmente com relação a programas como o Pronaf, que representa o foco do presente artigo. Tais informações, fornecidas por 24 instituições financeiras, referem-se a operações ativas em 31/08/2007 junto aos agentes financeiros, havendo sido contratadas até 30/06/2006, as quais envolvem dívidas com risco da União, mas que ainda não foram encaminhadas para inscrição na Dívida Ativa da União, nem totalmente contabilizadas como prejuízo.

Nesse levantamento, como esclarece o aludido documento, foram incluídas as prestações parciais ou integrais das dívidas com vencimento em 2007 e que foram quitadas até 31/12/2007 (Pronaf custeio de safras anteriores a 2005/2006) e de prestações, parciais ou integrais, das operações de investimento com vencimento em 2007, as quais foram objeto de prorrogação até 15/02/2008.

Os dados da tabela 1 indicam um quadro global sobre a situação desses contratos, aglutinando um conjunto de informações referentes a 2,14 milhões de operações que incluem créditos de custeio, investimento e crédito fundiário. No último caso, trata-se de certo tipo de recurso disponibilizado a agricultores assentados por programas de acesso à terra mediante compra (especialmente o Banco da Terra) e não de processos resultantes da reforma agrária clássica, oriunda de desapropriações por interesse social.

Os dados mostram que apenas 1,3% dessas operações foram classificadas como prejuízo à União, perfazendo um montante correspondente a aproximadamente R\$ 150 milhões. Por outra parte, a inadimplência desses contratos chega a 28,9% correspondente a um universo de 618 mil operações.

Tabela 1 - Distribuição dos contratos de financiamento de Pronaf em operações de custeio, investimento e crédito fundiário, segundo a situação de adimplência, saldo médio e saldo devedor

Situação	Nº de contratos	%	Saldo Médio (R\$)	Saldo devedor (R\$)
Adimplente	1.494.613	69,8	6.807	10.173.992.597
Inadimplente	618.092	28,9	4.992	3.085.702.181
Prejuízo	28.760	1,3	8.935	150.093.880
Total	2.141.465	100,0	6.312	13.409.788.658

Os dados se referem à situação em 31/08/2007. Fonte: Ministério da Fazenda (2008).

Claro está que desse conjunto fazem parte um leque de situações bastante diversificadas e que demandam uma atuação distinta por parte do Governo Federal, no sentido do rumo a ser tomado no enfrentamento do endividamento das famílias e que passa, fundamentalmente, por conceber mecanismos consistentes de renegociação dos saldos devedores desses contratos.

Novas aberturas que se pretende explorar nesse artigo indicam diferenças substantivas entre famílias rurais que fazem parte desse contingente. Assim, os dados da Tabela 2 apresentam a situação do ponto de vista dos créditos de investimento do Pronaf para os grupos C, D e E que, como foi dito anteriormente, compreendem os estratos de maior renda bruta no universo da agricultura familiar.

Cabe frisar que as operações correspondentes ao conjunto desses três grupos são responsáveis pela maior parte dos financiamentos de investimento deste programa. As fontes de recursos para as operações de investimento, nesse caso, resumem-se ao FAT e aos Fundos Constitucionais.

Estes três grupos somam 665.677 contratos com um saldo devedor de R\$ 6,24 bilhões. Conforme mostra a tabela 2, o Nordeste apresenta a maior concentração das operações inadimplentes (52.888 contratos inadimplentes) do país. Com isso, constata-se que tal região concentra 85,5% das operações inadimplidas desta modalidade no Brasil.

A inadimplência na região Norte é de apenas 2.160 operações, mas, como indica a mesma fonte, já foram registradas 15.056 operações como prejuízo (basicamente com recursos do FNO). No extremo oposto, as operações realizadas no Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil apresentam reduzidos níveis de inadimplência (respectivamente 1,8%; 5,1% e 1,2%). As razões para essas diferenças devem ser imputadas ao fato de que no eixo norte-nordeste do Brasil a experiência administrativa dos produtores familiares, particularmente do ponto de vista técnico-administrativo e de gestão dos recursos, é sensivelmente inferior às demais regiões, o que acaba por repercutir nos maiores níveis de inadimplência e de prejuízos nas operações.

Tabela 2 - Distribuição dos contratos de financiamento de Pronaf em operações de investimento nos Grupos C, D, E, segundo a situação de adimplência e grandes regiões do país

Região	Adimplente		Inadimplente		Prejuízo		Total	
	Nº de contratos	%						
NE	170.579	76,3	52.888	23,7	-	-	223.467	100,0
NO	110.580	86,5	2.160	1,7	15.056	11,8	127.796	100,0
CO	29.840	98,2	536	1,8	-	-	30.376	100,0
SE	68.461	94,9	3.654	5,1	-	-	72.115	100,0
S	209.299	98,8	2.624	1,2	-	-	211.923	100,0
Brasil	588.759	88,4	61.862	9,3	15.056	2,3	665.677	100,0

Os dados se referem à situação em 31/08/2007. Fonte: Ministério da Fazenda (2008).

Há outro recorte que merece ser explorado no presente trabalho, ainda dentro da situação do Pronaf investimento. Trata-se de avaliar a inadimplência, na perspectiva dos grupos do Pronaf explicitados anteriormente.

Como é sabido, o Pronaf A foi implementado em 1999, em substituição ao Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procerá). Os financiamentos para esse grupo são efetuados somente com recursos do Orçamento Geral da União e dos Fundos Constitucionais, sendo que o risco das operações é integral da União ou dos próprios

Fundos, dependendo da origem dos recursos. As operações deste grupo somam 292.714 contratos e um saldo devedor de R\$ 2,9 bilhões. Outrossim, como mostram os dados da Tabela 3, o índice de inadimplência corresponde a 23,5%, considerando que as operações em prejuízo chegam a apenas 1,2%.

É, no entanto, no Grupo B do Pronaf que se encontra o mais alto nível (40,3%) de inadimplência entre todos os grupos desse programa, que, como se disse anteriormente, corresponde aos agricultores familiares de rendas brutas anuais inferiores a R\$ 4 mil. Tratam-se de operações de microcrédito rural, cujo valor máximo dos financiamentos é de R\$ 1,5 mil por família. Tais operações são realizadas com risco integral da União ou dos Fundos Constitucionais. O prazo máximo destas operações é de 2 anos, com direito a um bônus de adimplência de 25% sobre o valor das parcelas pagas em dia.

A avaliação que se faz a partir dos dados disponíveis indica que, não obstante o baixo saldo devedor da inadimplência (R\$ 275 milhões), há um percentual elevado de operações nessa condição, as quais, fundamentalmente, referem-se a financiamentos concedidos a produtores familiares do nordeste do país, região que se enfrenta a um cenário de graves incertezas decorrentes da fragilidade dos mercados locais e das inclemências do tempo, especialmente longos períodos de seca e as conhecidas dificuldades no acesso à assistência técnica.

Os contratos envolvendo os grupos C, D e E do Pronaf são responsáveis pela maior parte dos financiamentos na modalidade de investimento. As fontes de recursos para operações destes grupos resumem-se ao FAT e aos Fundos Constitucionais. O risco das operações é dos agentes financeiros, exceto FNE e FNO, onde o risco é compartilhado.

Através dos dados da tabela 3 percebe-se que o grupo C (renda bruta anual entre R\$ 4,0 e 18,0 mil reais) apresenta uma taxa de inadimplência consideravelmente baixa (8,1%), assim como de operações em prejuízo (0,7%). Por outro lado, o grupo D é o que apresenta a mais alta taxa de inadimplência (10,7%) entre esses grupos de maiores rendas brutas, assim como de operações classificadas como prejuízo (3,5%).

A razão para esse quadro há que ser buscada no fato de que nos últimos anos cresceu a participação das regiões norte e nordeste, não somente nos grupos A e B, mas inclusive no Grupo D. Segundo dados a que essa pesquisa teve acesso, isoladamente o nordeste brasileiro concentra 85,5% das operações inadimplidas desta modalidade no país. Essa região brasileira é responsável por R\$ 79,6 milhões dos R\$ 99,6 milhões correspondentes ao saldo devedor desses contratos. Nessa parte do país os mutuários inadimplentes estão concentrados nas operações efetuadas com recursos do FNE (2007).

Com respeito ao Grupo E, vê-se, através da mesma fonte, que a inadimplência é praticamente nula, assim como o percentual de operações em prejuízo. Desse conjunto fazem parte as explorações familiares que alcançam os mais altos níveis de profissionalização, as quais assumem, em contrapartida, um valor maior nos contratos contraídos junto aos agentes financeiros, especialmente nos estados meridionais do Brasil.

Tabela 3 - Distribuição dos contratos de financiamento de Pronaf em operações de investimento nos Grupos A, B, C, D, E, segundo a situação de adimplência

Grupo	Adimplente		Inadimplente		Prejuízo		Total
	Nº de Contratos	%	Nº de Contratos	%	Nº de Contratos	%	Nº de Contratos
A	220.505	75,3	68.696	23,5	3.513	1,2	292.714
B	328.898	59,6	222.310	40,3	230	0,0	551.438
C	240.466	91,2	21.365	8,1	1.758	0,7	263.589
D	324.144	85,8	40.410	10,7	13.296	3,5	377.850
E	24.149	99,6	87	0,4	2	0,0	24.238
Brasil	1.138.162	-	352.868	-	18.799	-	1.509.829

Os dados se referem à situação em 31/08/2007. Fonte: Ministério da Fazenda (2008).

A inadimplência com relação aos contratos de custeio evidencia um certo distanciamento com respeito ao quadro anteriormente analisado no caso Pronaf investimento. Antes, porém, é mister esclarecer as características de um dos grupos que não havia sido ainda mencionado. Trata-se do grupo A/C que foi instituído como uma modalidade de transição no acesso ao crédito entre o Pronaf A e o Pronaf C. Nas operações deste grupo, a União ou os Fundos Constitucionais assumem o risco das operações, limitadas a quatro contratos por mutuário. A partir da realização sucessiva de quatro operações, é esperado do agricultor uma maior interação com o agente financeiro, evidenciando, ao fim e ao cabo, uma capacidade de pagamento consolidada.

Os dados da tabela 4 indicam que as mais altas taxas de inadimplência do Pronaf custeio estão justamente nos Grupos A e A/C, equivalentes a respectivamente 72,2% e 75,4%. Esse quadro reflete as grandes dificuldades enfrentadas pelos agricultores assentados da reforma agrária e programas de crédito fundiário. Alguns estudos (SACCO DOS ANJOS et al, 2007) indicaram a assistência técnica e a baixa capacidade administrativa como um dos grandes entraves vivenciados por agricultores gaúchos assentados através do Banco da Terra, fato que parece generalizável à situação correspondente aos Grupos A e A/C.

Tabela 4 - Distribuição dos contratos de financiamento de Pronaf em operações de custeio nos Grupos C, D, E, A e A/C segundo a situação de adimplência

Grupo	Adimplente		Inadimplente		Prejuízo		Total de Contratos
	Nº de Contratos	%	Nº de Contratos	%	Nº de Contratos	%	
A	10.094	27,1	26.855	72,2	247	0,7	37.196
A/C	7.446	22,7	24.772	75,4	646	2,0	32.864
C	167.089	71,9	64.627	27,8	748	0,3	232.464
D	58.762	61,8	35.024	36,8	1.301	1,4	95.087
E	13.144	93,3	935	6,6	2	0,0	14.081
Brasil	256.535	-	152.213	-	2.944	-	411.692

Fonte: Ministério da Fazenda (2008).

O Grupo C apresenta uma inadimplência no custeio equivalente a 27,8%. Todavia, cabe frisar que quando se examina a situação desse grupo do ponto de vista regional, novamente emergem sobradas diferenças. Com efeito, nada menos que 70% da inadimplência está localizada nos estados do nordeste, ao passo que nos estados meridi-

onais ela é de aproximadamente 10%. No Norte do país, apesar de concentrar aproximadamente 8,5% das operações de custeio, é, no entanto, a região que concentra 99% dos contratos enquadrados na condição de prejuízo.

Há diversos fatores que conspiram para que esse quadro se estabeleça. Figuram em destaque os problemas de infra-estrutura de transporte e comercialização, despreparo dos agricultores familiares, acesso à assistência técnica e organizacional, além de outros fatores e circunstâncias, como no caso das intempéries climáticas, que costumam afetar os estados nordestinos, especialmente os longos ciclos de estiagens.

A tarefa de identificar a inadimplência por tipo de produto é dificultada porque grande parte dos agentes financeiros não especifica a que se refere a operação de custeio. Mas os dados revelam um cenário em que produtos como a soja apresentam uma inadimplência equivalente a 7,4%, ao passo que bovinocultura de leite, café, milho, trigo e feijão, atingem 46,9%; 29,7%; 18,1%; 10,6% e 17,0%.

Diante desse quadro cresce a necessidade de um sistema ágil de monitoramento do Pronaf, com vistas ao esforço de aperfeiçoar o programa, aumentando sua eficiência na perspectiva dos impactos sociais de uma política pública que se apresenta à sociedade como portadora de um forte apelo social. Essa iniciativa passa, inexoravelmente, pela transparência no acesso às informações sobre os contratos, perfil dos agricultores beneficiados, bem como sobre a atuação dos diversos agentes implicados na operacionalização do programa, sejam eles públicos ou privados.

CONCLUSÕES

Criado oficialmente em 1996, o Pronaf experimentou um crescimento vertiginoso durante a década subsequente, tanto do ponto de vista do número de contratos quanto no valor global dos financiamentos. Tal expansão se deu também do ponto de vista das linhas de financiamento, com vistas a atender a diversidade das demandas que afetam ao amplo e multifacetado universo da agricultura familiar brasileira.

O objeto que se buscou chamar a atenção, no marco desse artigo, refere-se ao resgate de alguns aspectos importantes com relação ao endividamento de muitas famílias rurais no curso da recente ampliação do programa. As informações levantadas cumprem o objetivo de analisar os níveis de inadimplência do Pronaf desde distintas perspectivas e recortes de interesse.

Em termos globais, a inadimplência alcança aproximadamente 2,5% dos contratos, mas os dados a que se reporta o presente trabalho referem-se a operações contratadas até junho de 2006 e que, ao final de agosto de 2008, haviam sido contabilizadas como ativas junto aos agentes financeiros, as quais foram objeto de prorrogação e renegociação dos débitos. Esse montante abarca financiamentos em que já houve amortizações ou quitações completas das dívidas, mas também operações que permanecem pendentes junto aos agentes financeiros. A reflexão que se buscou empreender nesse artigo envolveu uma análise atualizada sobre o quadro da inadimplência nessa modalidade de financiamento da agricultura brasileira, de acordo com os critérios expostos anteriormente.

A pesquisa revelou que a inadimplência, no quadro geral (custeio, investimento e crédito fundiário) desses contratos, chega a 28,9%. Com relação ao crédito de investimento, constata-se que o Nordeste desponta como a região que concentra o maior número de operações sob inadimplência em todo o país. Os estados da região Norte concentram 19,2% dos contratos dessa modalidade, mas, por outra parte, são responsáveis pela totalidade dos financiamentos enquadrados como sendo "prejuízo à união", os quais

ascendem a um total de 15.056 de operações, perfazendo um montante estimado em R\$ 105 milhões.

Através do Pronaf a democratização do crédito rural não se deu apenas do ponto de vista social, privilegiando estratos da agricultura brasileira sujeitos a inúmeros obstáculos técnicos e econômicos (escassez de terra, renda reduzida, etc.), mas sobretudo do ponto de vista espacial ou geográfico, ao favorecer regiões historicamente excluídas do acesso às políticas públicas, como é precisamente o caso dos estados do norte e nordeste brasileiro.

Todavia é essa parte da geografia nacional que se enfrenta às mais altas taxas de inadimplência e de operações na condição de prejuízo. A inadimplência é igualmente mais elevada entre os beneficiários da reforma agrária e dos programas de crédito fundiário, especialmente nos contratos de custeio. No primeiro caso, há que considerar que se tratam de unidades da federação em que a extensão rural pública sofreu profundas mudanças durante a década precedente, período no qual alguns estados optaram inclusive pela desativação desse serviço público diante dos imperativos de ajuste fiscal e de redução do gasto social. Isso ocorreu como corolário da extinção da Embrater, ao final dos anos oitenta, a qual tratava de estabelecer as diretrizes da extensão rural brasileira.

Esse fato repercutiu não somente do ponto de vista das ingentes dificuldades na assistência técnica prestada às famílias rurais, mas especialmente na disponibilização dos caminhos através dos quais os produtores pudessem acessar o Pronaf e outros programas com forte apelo social. Atualmente existe um consenso no sentido de reconhecer que o Pronaf depende da extensão rural na mesma medida em que a extensão rural, depende do Pronaf.

Outro aspecto relacionado com a maior inadimplência nos contratos firmados pelos agricultores familiares nordestinos tem a ver com a questão de que esses produtores possuem uma experiência administrativa bastante precária, um menor nível de instrução e escolaridade, bem como uma inserção nos mercados bastante mais fragmentada, se comparados com os agricultores dos estados do Sul.

Do ponto de vista dos contratos de assentados e beneficiários do crédito fundiário, as raízes da maior inadimplência repousam nos problemas decorrentes da precariedade da assistência técnica prestada aos agricultores, assim como em outros aspectos relativos à infra-estrutura disponível às famílias rurais (transporte, beneficiamento, eletrificação rural, estradas, etc.), as quais foram identificadas em diversos estudos realizados no Brasil.

O aspecto crucial que deve ser levado em conta no enfrentamento à inadimplência nos contratos do Pronaf, refere-se à necessidade de conciliar essa política pública com outros mecanismos que sirvam para aperfeiçoar a infra-estrutura produtiva dos estabelecimentos e simultaneamente fortalecer os instrumentos no âmbito da comercialização dos produtos da agricultura familiar. Outro aspecto tem a ver com a redução dos custos cobrados pelos agentes financeiros nos contratos e pelo fortalecimento dos serviços de assistência técnica e extensão rural, cuja atuação torna-se imprescindível para que esse programa cumpra com o desiderato de converter-se numa política efetiva de desenvolvimento territorial.

As cooperativas de crédito podem desempenhar um papel decisivo na democratização do acesso ao Pronaf, particularmente para os setores mais fragilizados, diante do menor custo operacional dos contratos, taxas de juros e custos de transação. Por outra parte, parece claro que dito programa mostra-se incapaz de suplantar os grandes problemas que incidem sobre o espaço rural brasileiro, particularmente nas regiões mais deprimidas, se essa atuação se der de forma desconectada do advento de outros instrumentos de caráter estrutural. O crédito rural, capacitação e organização dos produtores, devem ser tomados como caminhos através dos quais se possa alcançar a emancipação das famílias e a superação das desigualdades sócio-regionais.

AGRADECIMENTOS

Os autores do artigo agradecem ao CNPQ pela concessão de bolsa de produtividade e de bolsa de doutoramento, respectivamente. Sem esse apoio o presente trabalho não poderia ter sido realizado.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E.. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). **Texto para Discussão**, nº 641, Brasília: FIPE/IPEA 07/97. 47 p., 1999.

BELIK, W. Pronaf: avaliação da operacionalização do programa. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; CAMPANHOLA, C. (Org): **O novo rural brasileiro**: políticas públicas, Jaguariúna: EMBRAPA Meio Ambiente, vol. 4, p.93-115, 2000.

BERGAMASCO, S. M. P. Família e trabalho rural no Brasil e no Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 23, p. 7-16, 1993.

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa-preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2003. 213 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/SADE: **Banco de dados da agricultura familiar [online]**. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/sade/default.asp>. Acesso em: Abr. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. **Levantamento das operações de crédito rural do Pronaf, Proceca e Crédito Fundiário [online]**. Disponível em: <http://www.rc.unesp.br/biblioteca/normasabnt.php>. Acesso em: Jun. 2008.

COTRIM, M. S. **Pecuária familiar na região da Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul**: um estudo sobre a origem e a situação sócio-agroeconômica do pecuarista familiar no município de Canguçu/RS. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003. 142 p.

FAO/INCRA, **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília: Incra, 98p., 1994.

LEITE, S. Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña. In: Belik, W. (Org): **Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina**. São Paulo: HUCITEC, 2004, p.123-164.

NUNES, S. P. Pronaf: dez anos de existência. **Boletim do Deser**, Curitiba, n. 145, p.9-19, 2005.

PORTO, R. G. **Caracterização da pecuária familiar na região da Campanha Meridional: estudo de caso no município de Bagé-RS**. 2008. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar) – Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, Junho de 2008. 166 p.

RICCI, Rudá et al. **Relatório da pesquisa de análise da execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em Minas Gerais**, Belo Horizonte: Lumen/Instituto de Pesquisas-PUC/MG. 1997. (mimeo).

SACCO DOS ANJOS, F; et al. Estudo sobre a Situação socioeconômica das famílias beneficiadas. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 234-256, 2007.

SANDRINI, G. B. D. **Processo de inserção dos pecuaristas familiares do Rio Grande do Sul, na cadeia produtiva da carne**. 2005. Dissertação. (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005. 177 p.

Recebido em dezembro de 2008

Revisado em abril de 2009

Aceito em maio de 2009