

# **O SISTEMA NACIONAL DE CRÉDITO RURAL NO BRASIL:**

**PRINCIPAIS CONTINUIDADES E  
DESCONTINUIDADES NO PERÍODO 2003-2014**

**Fábio Luiz Búrigo; Valdemar Wesz Junior;  
Adinor José Capellesso; Ademir Antônio Cazella**

# Objetivos e metodologia

- Analisar as continuidades e discontinuidades nas políticas agrícolas e de financiamento rural nos governos Lula e Dilma I, com destaque para o Pronaf.
- Particularidades dos programas de financiamento e as mudanças na gestão da política de crédito, e relação com outras políticas.
- Revisão de referências, documentos e entrevistas em profundidade com gestores federais da política do MAPA, (MDA), Fazenda, Planejamento e Banco Central (2106).

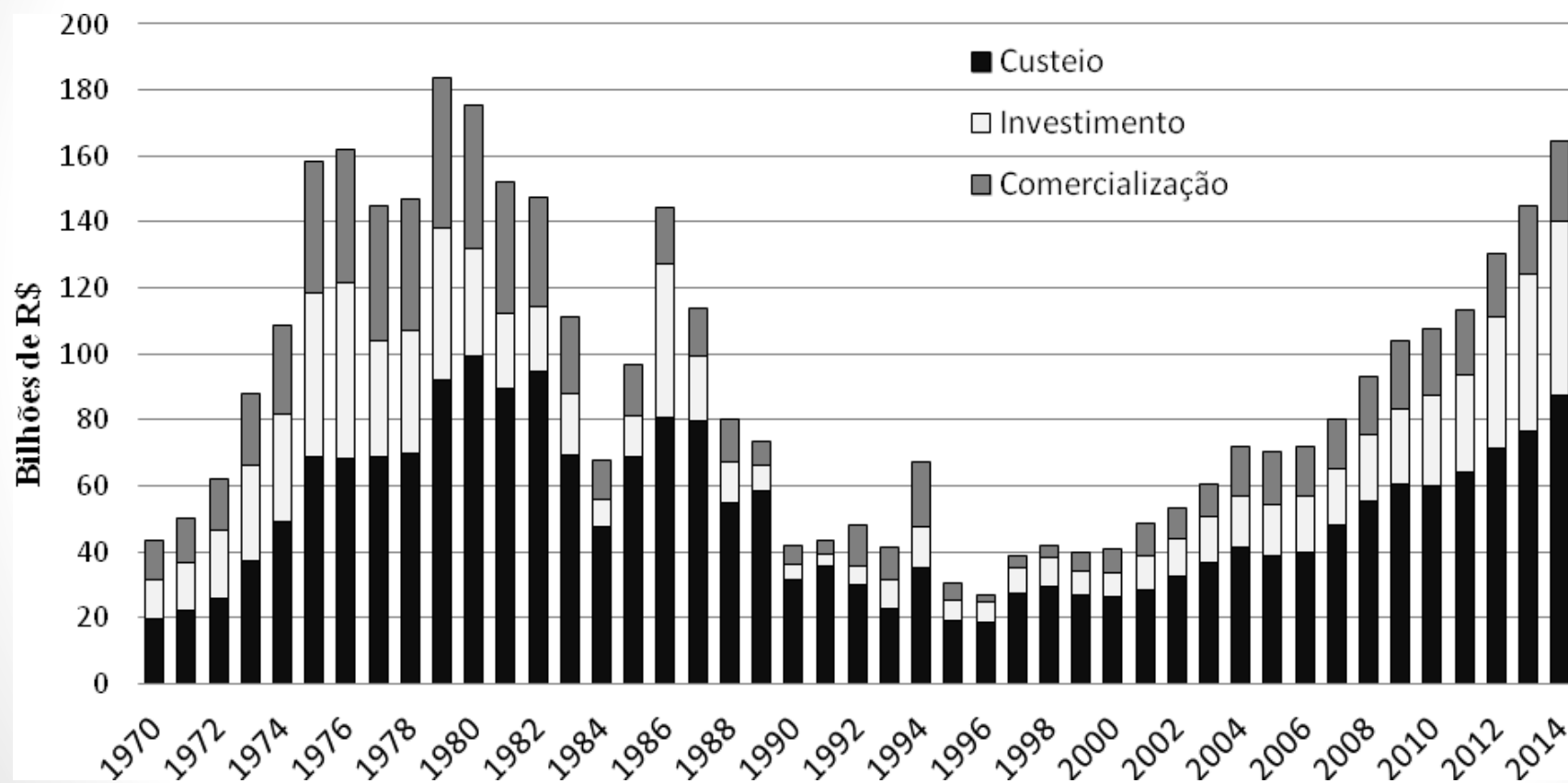
# Sistema Nacional de Crédito Rural

- O SNCR manteve-se ativo em seu objetivo de estimular os financiamentos de custeio e investimentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos.
- Combina o uso de recursos privados (depósitos da população e das empresas na rede bancária e nas cooperativas de crédito, e recursos oficiais (TN, de Fundos Constitucionais e FAT).

# Estratégias do SNCR

- Preservou seu objetivo de estimular os financiamentos rurais, inclusive para armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos.
- Manteve a estratégia a aplicação de recursos privados (depósitos da população nos bancos e cooperativas de crédito), e públicos (TN, de Fundos Constitucionais e FAT).
- O modelo misto de captação e de gerenciamento sofreu poucas modificações, mesmo depois da introdução de linhas voltadas à agricultura familiar.
- Arranjo institucional particular, pelo qual agentes públicos e privados se envolvem na construção das regras bem e responsabilidade na destinação dos recursos e gestão e riscos dos contratos junto aos tomadores.

# Montantes aplicados pelo SNCR, por finalidade, em R\$ bilhões (1970-2014)\*



\*Os valores correntes foram reajustados para R\$, a preços de 2014, com base no IGP/DI. Fonte: Banco Central do Brasil (2016); adaptado pelos autores.

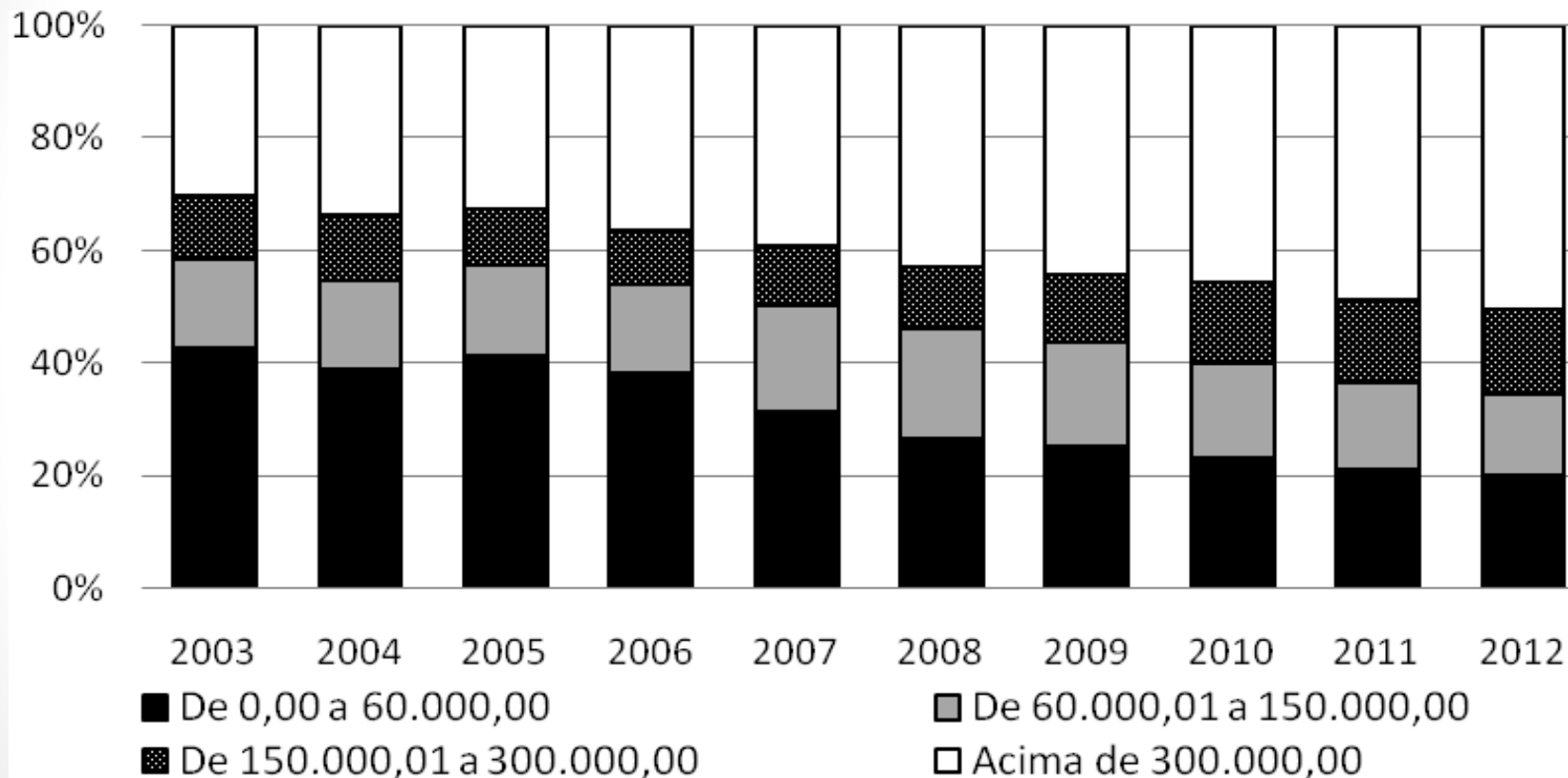
# Finalidades do crédito do SNCR

- Custeio agrícola e pecuário concentrado na soja, milho café e cana; bovinocultura de corte, leite, aves e suínos.
- No período Lula/Dilma, o investimento agrícola e pecuário foi a finalidade com maior crescimento com a criação e expansão dos programas Pronamp, Moderfrota, Programa de Sustentação de Investimento, Programa para Construção e Ampliação de Armazéns e Pronaf Mais Alimentos.
- Investimentos obteve flexibilização das exigências, redução da taxa de juros, ampliação do prazo de pagamento, etc.

# Distribuição dos recursos do SNCR

- As disparidades regionais se mantiveram no período.
- A região sul sempre foi predominante com 40% dos recursos, seguida pelo Sudeste. Na maior parte dos anos, essas duas regiões concentraram mais de 70% dos valores contratados.
- Em 2003, contratos de até R\$60 mil representavam 43% dos recursos, em 2012 eram apenas 20% . Os contratos acima de R\$ 300mil passaram de 50% do total.
- Os contratos de menor valor foram mais de 90% do total de operações do SNCR (decorrente do Pronaf).

# Percentual dos contratos do SNCR, em faixas de valores (2003-2012) – R\$



Fonte: Banco Central do Brasil (2016); adaptado pelos autores.



# Fontes do SNCR

- Exigibilidades bancárias ou recursos obrigatórios chegou a 34% dos depósitos à vista.
- Poupança rural cresceu como *funding* do Sistema. Entre 2010 e 2014 manteve uma participação superior a 30%.
- Verbas do Orçamento permaneceram estratégicas para a equalização dos juros à agricultura familiar, mas cada vez mais também para a agricultura empresarial.
- Certa mudança no padrão institucional do SNCR pela conduta do MAPA, que intensificou negociações por mais verbas orçamentárias nos Min. Fazenda e Planejamento.

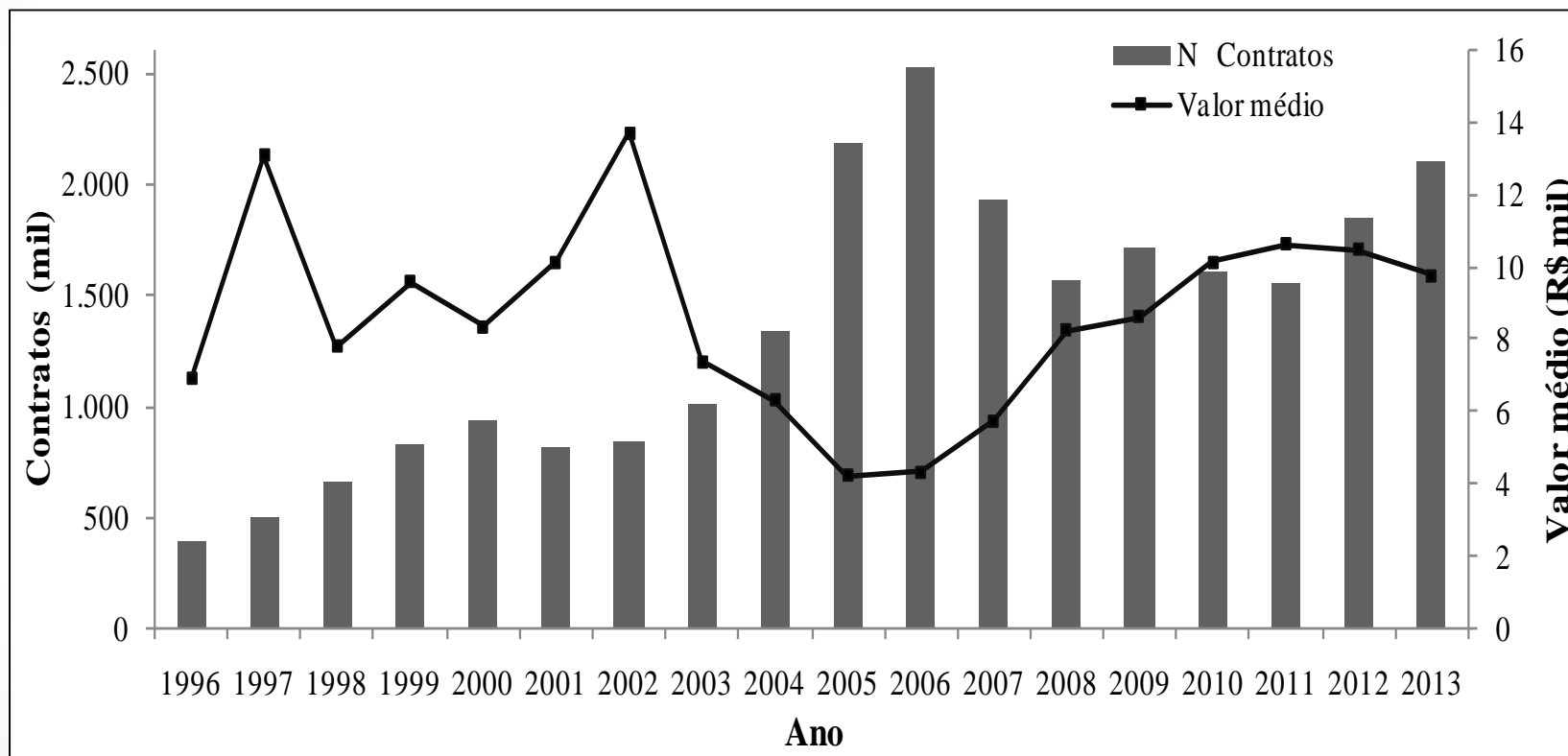
# Avaliações sobre o SNCR

- Os governos Lula e Dilma I apresentou mais elementos de continuidades do que de descontinuidades
  - *No Crédito Rural o modelo é basicamente o mesmo. A lei é de 1965. Quanto às obrigações do sistema financeiro investir na agricultura, [...], intensifica mas não houve uma descontinuidade em absolutamente nada* (Técnico do BCB, mar. 2016).
- Porém, a gestão do SNCR se tornou mais flexível para lidar com as diversidades dos ambientes social e econômico.
- O endividamento relacionado ao crédito rural, que era grave em décadas atrás, atualmente está relativamente contornado.

# Particularidades do Pronaf

- É inegável que o Pronaf ofereceu oportunidades para segmentos sociais da agricultura familiar ampliarem seu acesso ao crédito rural oficial.
  - A DAP [Declaração de Aptidão ao Pronaf], que em 2002 dava acesso somente ao crédito, virou a porta de entrada para 16 políticas: Minha Casa Minha Vida Rural, PNAE, PAA, Compras Públicas, Pronatec ...
- Mas, o peso do Pronaf no SNCR se manteve relativamente estável, respondendo por 2/3 de contratos e 15% dos recursos

# Evolução no número e no valor médio dos contratos de Pronaf, em valores deflacionados\* (1996-2013).

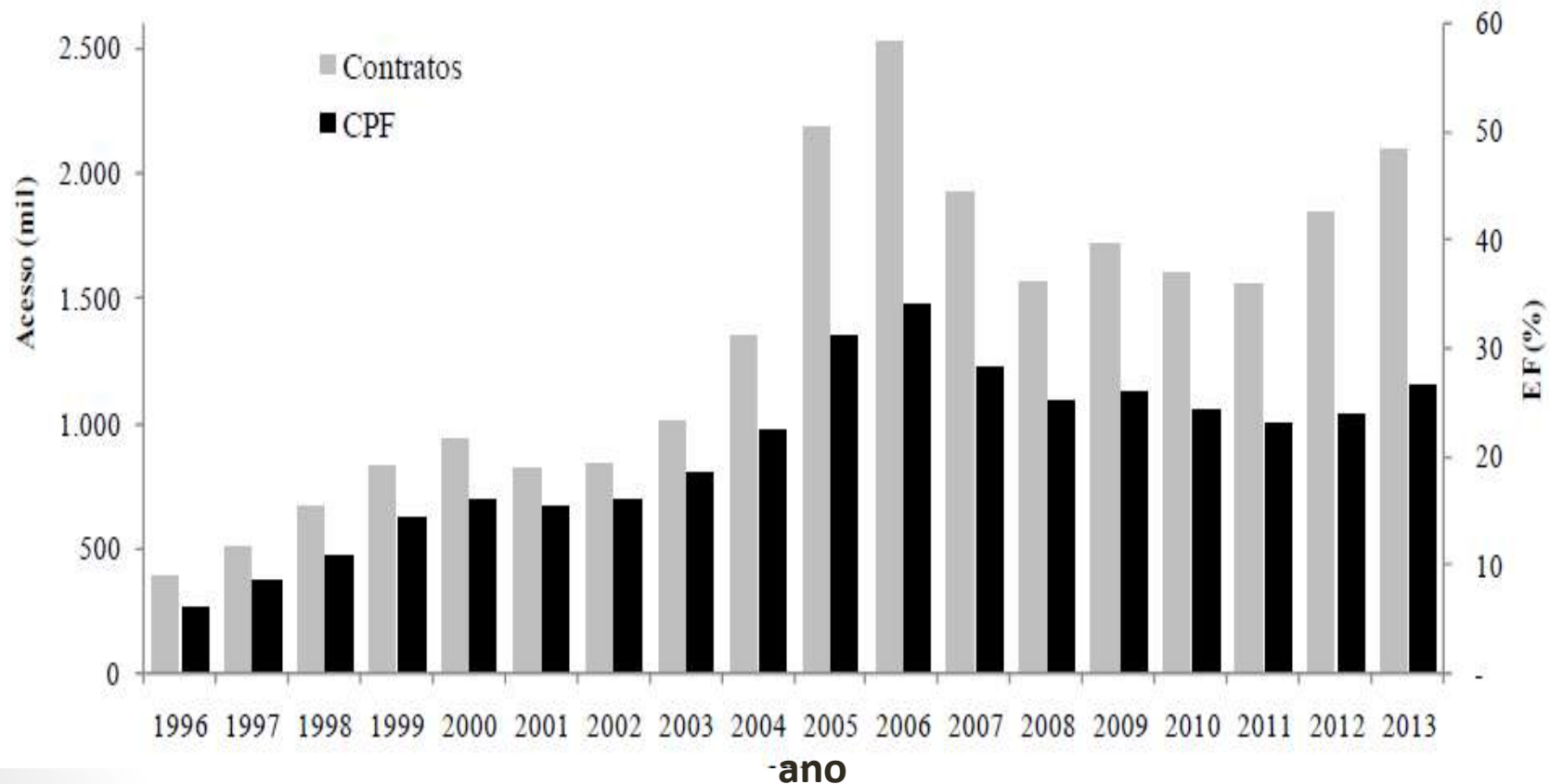


\*Deflação pelo IGP-DI, com base 100 em 2013. Fonte: Banco Central (2014); dados adaptado pelos autores.

# Características do Pronaf

- Reproduz disparidades regionais e de concentração no uso dos recursos, com predominância do Sul.
- A linha Mais Alimentos ampliou os contratos de investimento de maior valor
  - *crédito só vai onde se tem fator de produção e vai na proporção dos fatores de produção (entrevistado MDA).*
- Redução de quase 50% no número de beneficiários do custeio agrícola durante o período 2004-2013. Para um entrevistado, essa queda se deve provavelmente às mudanças no padrão produtivo da agricultura familiar.
- Utilizando o CPF como indicador, o Pronaf nunca atendeu mais de 1/3 dos estab. agropec. familiares (IBGE 2006).

# Evolução do Pronaf crédito por CPF e nº de contratos, e sua relação aos estabelecimentos familiares (EF) (1996-2013).

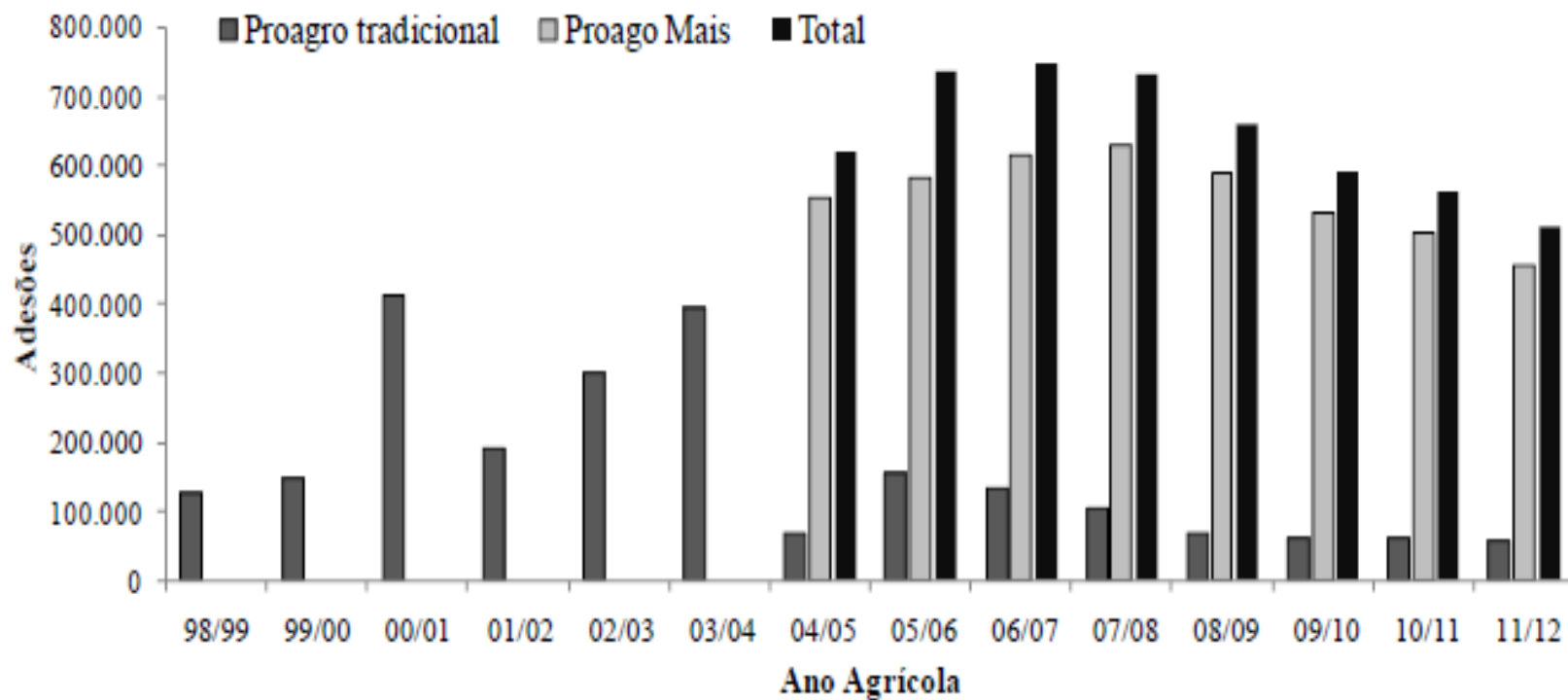


Fonte: Elaborado a partir de dados do Banco Central do Brasil (2014) e IBGE (2009) (Capellesso, 2016).

# Continuidades e descontinuidades do Pronaf

- Linhas tradicionais do Pronaf (custeio agrícola e pecuário e investimento) continuaram predominando no período
- A criação de novas linhas do Pronaf (Mulher, Jovem, Floresta, Agroecologia, Eco, Pesca), foi uma importante descontinuidade do SNCR para chegar a novos públicos, mas se revelou de baixa efetividade
- O seguro no custeio para o público do Pronaf foi uma inovação implantada que gerou bons resultados em termos de alcance (Proagro Mais), mas ainda incipiente para o restante do SNCR

# Evolução das adesões ao Proagro Tradicional (1998-2012), Proagro Mais (2004-2012)



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Banco Central do Brasil (2014).



# Continuidades e descontinuidades do Pronaf

- Concebido para beneficiar agricultores com condições para melhor e ampliar seus sistemas produtivos
- Manutenção da dualidade da ação pública para a agricultura familiar:
  - a) **aptos**, que inclui os consolidados, bem como aqueles passíveis de inclusão no processo de transição modernizante;
  - b) **inaptos**, que devem ser atendidos por programas assistenciais.
- Sem atender grande nº de agricultores de baixa renda, a ação pública acaba favorecendo certa concentração de terra e de renda no setor.
- Necessário novos estudos para dimensionar o alcance potencial e os gargalos do Pronaf (com uso do conceito do “não acesso” à políticas públicas)

# Análise das institucionalidades do SNCR

- Funcionamento do SNCR, e do Pronaf em particular, pressupõe alto grau de conhecimento técnico para entender a sua formulação e operacionalidade no interior do sistema financeiro e do orçamento federal.
- O baixo grau de descontinuidade observado pode derivar da dificuldade de elaboração de propostas consistentes por parte dos representantes da sociedade, com destaque para os segmentos populares.
- Para gestores de políticas públicas, muitos desses segmentos formulam e apresentam demandas gerais, sem grande embasamento técnico-financeiro.

# Institucionalidades do SNCR

- Mesmo quando acatadas pelo governo, propostas são sempre submetidas ao crivo de peritos do SFN, antes de se transformar políticas públicas e em programas do SNCR.
- Esse processo de governança dificulta a aprovação de propostas ousadas, que representem rupturas no sistema, o que também restringe o atendimento de pleitos oriundos de públicos menos representados nos ambientes de decisão.