

**Universidade Federal de Santa Catarina  
Programa de Pós-graduação em  
Engenharia de Produção**

**João Roberto Goulart**

**FUNDOS DE AVAL COMO MECANISMO FACILITADOR DA  
EXPANSÃO DO CRÉDITO PARA PEQUENOS PRODUTORES  
RURAIS**

**Dissertação de Mestrado**

**Florianópolis  
2003**

**João Roberto Goulart**

**FUNDOS DE AVAL COMO MECANISMO FACILITADOR DA  
EXPANSÃO DO CRÉDITO PARA PEQUENOS PRODUTORES  
RURAIS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Prof. Emílio Araújo Menezes, Dr.

**Florianópolis  
2003**

**João Roberto Goulart**

**FUNDOS DE AVAL COMO MECANISMO FACILITADOR DA  
EXPANSÃO DO CRÉDITO PARA PEQUENOS PRODUTORES  
RURAIS**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a obtenção do título de  
Mestre em Engenharia de Produção no Programa de Pós-graduação  
em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa  
Catarina.

Florianópolis, 27 de outubro de 2003

-----  
Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.  
Coordenador do Programa

**BANCA EXAMINADORA**

-----  
Prof. Nelson Cassarotto Filho, Dr.

-----  
Prof. Emílio Araújo Menezes, Dr.  
Orientador

-----  
Prof. Pedro Felipe de Abreu, Ph.D.

## **Agradecimentos**

A Deus, por ter me dado saúde e forças para seguir em frente e realizar este trabalho.

À Universidade Federal de Santa Catarina e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior CAPES pela oportunidade.

Aos professores do Curso de Pós-Graduação pelos conhecimentos transmitidos.

Ao Banco do Brasil S.A, empresa em que tenho a honra de trabalhar, pelo apoio irrestrito, inclusive financeiro, que me concedeu.

Ao professor Dr. Emílio Araújo Menezes, meu orientador, pela compreensão nos momentos difíceis, e principalmente pelo conhecimento e competência na orientação do trabalho.

A todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização do trabalho.

Finalmente, agradeço à minha família e aos meus amigos pelo apoio nos momentos mais difíceis.

## Resumo

GOULART, João Roberto. **Fundos de aval como mecanismo facilitador da expansão do crédito para pequenos produtores rurais**. Florianópolis, 2003. 95 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em engenharia de produção, UFSC, 2003.

O objetivo deste trabalho foi verificar a possibilidade de utilizar os fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos bancários aos pequenos produtores rurais. A metodologia adotada compreendeu a realização de um estudo de caso, através de pesquisas documental e bibliográfica e de entrevistas, o que permitiu a análise de variáveis qualitativas e quantitativas com enfoque exploratório e descritivo. Na primeira etapa da pesquisa foram abordados aspectos determinantes para o crescimento e desenvolvimento econômico e como os investimentos nas atividades produtivas favorecem este crescimento. No caso da agricultura a aceleração da inflação, a partir do final da década de setenta, fez com que os depósitos a vista, principal fonte de recursos para o financiamento da atividade, fossem significativamente reduzidos. Com isso, novas alternativas estão sendo desenvolvidas para atender as necessidades de financiamento do setor. Para os pequenos produtores o governo criou em 1995 o PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar. Entretanto esses produtores encontram dificuldades para ter acesso aos financiamentos do Pronaf, principalmente por não possuírem as garantias exigidas pelas instituições financeiras para liberação dos financiamentos. Assim, abordaram-se os critérios utilizados por estas instituições para definir as garantias exigidas para amparar os riscos destes financiamentos. Na sequência, analisou-se o surgimento dos fundos de aval e as novas perspectivas de expansão das operações de crédito através do apoio deste mecanismo de prestação de garantia. Quanto ao estudo de caso, realizado junto ao FAGER - Fundo de Aval da cidade de Francisco Beltrão, no Estado do Paraná, as entrevistas com os pequenos produtores rurais apontaram as vantagens e desvantagens do fundo de aval em relação às outras garantias de crédito. Os resultados demonstram que o FAGER proporcionou maior facilidade de acesso ao crédito para estes produtores. Houve crescimento de 56% na quantidade de operações e 129% no valor total dos financiamentos, no período de 1998 a 2002.

**Palavras-chave: fundo de aval, crédito rural, garantias de crédito, pequenos produtores rurais.**

## Abstract

GOULART, João Roberto. **Guarantee Funds as a credit expansion facilitating mechanism for the small rural producer.** Florianópolis, 2003. 95 p. Dissertation (Master in Production Engineering) – Production Engineering Graduate Program, UFSC, 2003.

The objective of this study was to investigate the possibility of using guarantee funds as credit guarantee to small rural producers during bank financing processes. The methodology used included a case study involving a bibliographic and documental research and an interview, which allowed the analysis of the quantitative and qualitative variables with an exploratory and descriptive character. The first part of the research dealt with determining economic growth and development factors and with the effects of production investments on them. In agriculture, the rise of inflation in the late 70's reduced demand deposits, the main source of agricultural financing, considerably. Thus, new alternatives are being created to assist the financing needs of the sector. In 1995, the government created the PRONAF –Programa Nacional da Agricultura Familiar – to help small rural producers. However, access to the PRONAF financing system has been denied to many small rural producers mainly because they do not provide the guarantees requested by the financing institutions. The criteria adopted by these institutions to define these guarantees to guard themselves against financing risks were investigated. Next, the creation of guarantee funds and the new perspectives brought by this new credit operation expansion were analyzed. During the case study carried out by FAGER- the Guarantee Fund Office from the city of Francisco Beltrão, Paraná, Brazil, the small rural producers interviewed pointed out the advantages and disadvantages of using the guarantee fund in relation to other alternatives of credit guarantee. Results from this study showed that FAGER has given small rural producers easy access to this line of credit. There was a 56% increase in the number of operations and a 129% increase in the total financing value between 1998 and 2002.

**Key words: Guarantee Funds, rural credit, credit guarantee, small rural producers**

## **Lista de figuras**

Figura 1 - Depósitos bancários/PIB .....	36
Figura 2 - Crédito bancário para o setor privado/PIB .....	36
Figura 3 - Operações amparadas pelo FAGER.....	76
Figura 4 - Valores amparados pelo FAGER.....	77

## Lista de tabelas

Tabela 1 - Instituições financeiras e tipos de crédito .....	29
Tabela 2 - Produto Interno Bruto, população e renda per capita .....	69
Tabela 3 - Distribuição das Atividades Econômicas no Município de Francisco Beltrão .....	69
Tabela 4 - Número de operações e valores amparados pelo FAGER .....	76
Tabela 5 - Inadimplência em operações amparadas pelo FAGER .....	78

## Lista de siglas

ACIAFB	–	Associação Comercial e Industrial de Francisco Beltrão
AMPEBEL	–	Associação das Pequenas e Micro Empresas de Francisco Beltrão
AMSFB	–	Associação Municipal dos Suinocultores de Francisco Beltrão
APROLEITE	–	Associação dos Pequenos Produtores de Leite
BB	–	Banco do Brasil
BC	–	Banco Central
BNDES	–	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDB	–	Certificados de Depósitos Bancários
CIAPA	–	Central Intermunicipal de Pequenos Agricultores
CODEFAT	–	Conselho Deliberativo do Fundo de Assistência ao Trabalhador
DM	–	Demanda por Moeda
FAGER-FB	–	Fundo de Aval de Geração de Emprego e Renda de Francisco Beltrão
FAMPE	–	Fundo de Aval para as Pequenas e Médias Empresas
FAT	–	Fundo de Assistência ao Trabalhador
FGPC	–	Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
FIF	–	Fundo de Investimento Financeiro
FUNPROGER	–	Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
i	–	Taxa de juros
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IMF	–	<i>International Financial Statistics</i>
IPARDES	–	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPEA	–	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
MNI	–	Manual de Normas e Instituições
OM	–	Oferta de Moeda
PIB	–	Produto Interno Bruto

- PMPE – Programa de Apoio à Pequena e Média Empresa
- PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
- PRONAF – Programa Nacional de Fomento às Pequenas Propriedades
- RDB – Recibos de Depósitos Bancários
- SEBRAE – Serviço de Apoio às Pequenas e Micro Empresas
- SERT – Secretaria Regional do Trabalho

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>11</b>
1.1 Tema e problema	13
1.2 Objetivos	15
1.3 Justificativa do trabalho	16
1.4 Metodologia de pesquisa	17
1.5 Limitação da pesquisa	18
1.6 Estrutura do trabalho	19
<b>REVISÃO DE LITERATURA</b>	<b>21</b>
2.1 Crescimento e desenvolvimento econômico	22
2.2 O investimento	24
2.3 Sistema financeiro Nacional	27
2.4 Ajuste do sistema financeiro no Brasil	32
2.5 O crédito rural no Brasil	39
2.5.1 O financiamento da agricultura familiar	43
2.6 Análise para concessão de crédito	46
2.7 Operações de crédito	48
2.8 Risco e garantia de crédito	49
2.9 Fundos de aval	57

2.10 Fundos de aval X sociedades de garantias solidárias _____	61
<i>FUNDO DE AVAL: UM ESTUDO DE CASO</i> _____	67
3.1 Características do município de Francisco Beltrão _____	67
3.2 A criação do fundo de aval _____	70
3.3 Operação e resultados do fundo de aval _____	74
3.4 Conclusões do estudo de caso _____	80
<i>CONCLUSÕES E SUGESTÕES</i> _____	83
4.1 Conclusões _____	83
4.2 Sugestões _____	87
<i>REFERÊNCIAS</i> _____	88

# **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho pretende verificar a contribuição dos fundos de aval como mecanismo de incentivo à expansão do crédito para os pequenos produtores rurais. Pretende-se também, discutir a sua contribuição para o crescimento e desenvolvimento econômico, enquanto mecanismo de apoio à realização de investimentos na atividade agropecuária.

Na primeira seção apresenta-se o tema e problema da pesquisa, a seguir evidenciam-se os objetivos, a justificativa do estudo, a metodologia de pesquisa, a limitação do trabalho e finalmente a estrutura do trabalho.

## **1.1 Tema e problema**

O crescimento e desenvolvimento econômico do País e seus efeitos na renda e emprego da população apresentam-se como um dos maiores desafios para o governo e a sociedade brasileira atualmente.

É condição indispensável para o crescimento econômico a existência de investimentos no setor produtivo da economia. Entre outros fatores, para que estes investimentos aconteçam são necessários recursos financeiros, também conhecidos como poupança e pessoas dispostas a gerir estes empreendimentos, os “empreendedores” (SIMONSEN; CYSNE, 1995).

O setor bancário é o responsável em canalizar recursos financeiros

dos agentes superavitários para os deficitários. Ou seja, transferir recursos de quem tem para aqueles que precisam. Isso é feito cobrando-se a remuneração do capital que é dada pela taxa de juros. Aos bancos, depois de deduzidos os custos com a operação financeira, sobra uma comissão.

O problema é que nas operações de empréstimos sempre existe um nível de risco avaliado, que é dado pela possibilidade de não pagamento do valor do principal mais juros. A magnitude desse risco irá depender de algumas variáveis, entre as quais, a expectativa em relação à destinação dos recursos emprestados, isto é, o sucesso ou insucesso do empreendimento (SCHRICKEL, 1998).

Em função do risco avaliado, para que os potenciais empreendedores consigam ter acesso ao crédito, lhes são impostas algumas condições. Uma delas é a exigência de garantias reais de repagamento (BLATT, 1999).

Porém, na maioria das vezes, os produtores rurais, principalmente os pequenos, cuja renda bruta anual é de até R\$ 60.000,00, não possuem garantias reais, ou elas são insuficientes para atender as exigências das instituições financeiras.

Daí a importância de se discutir os fundos de aval, que têm como objetivo facilitar o acesso ao crédito, através da concessão de garantia dos financiamentos às instituições financeiras. No presente estudo, aborda-se os fundos de aval com relação aos pequenos produtores rurais

Diante do exposto o presente trabalho será desenvolvido com foco na seguinte questão.

E possível utilizar os fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito para pequenos produtores rurais?

## 1.2 Objetivos

O objetivo geral da pesquisa consiste em verificar a possibilidade de utilizar os fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos bancários aos pequenos produtores rurais.

Em um plano mais detalhado busca-se alcançar os seguintes objetivos específicos:

- a) listar as principais vantagens e desvantagens, para os pequenos produtores rurais, em utilizar os fundos de aval em relação às outras garantias de crédito;
- b) verificar se ocorre redução de risco para os investidores nos financiamentos amparados por garantia de fundos de aval;
- c) analisar o comportamento do índice de inadimplência da carteira de operações do Fundo de Aval de Francisco Beltrão - Fager;
- d) apurar o percentual de adesão ao fundo de aval, entre os pequenos produtores rurais de Francisco Beltrão que utilizam financiamentos bancários;
- e) verificar a evolução da quantidade de financiamentos bancários concedidos aos pequenos produtores rurais de Francisco Beltrão, com garantia do FAGER, nos últimos cinco anos.

### **1.3 Justificativa do trabalho**

A permanência do pequeno produtor na zona rural e nas pequenas comunidades do interior traz benefícios para a organização social do nosso País, principalmente porque evita a migração desta população para a periferia das grandes cidades, causando seu crescimento desordenado e sem infra-estrutura. Por outro lado, a permanência desses trabalhadores na zona rural e pequenas localidades do interior, representam inúmeros benefícios para estas comunidades, inclusive sob o aspecto econômico, pois geram crescimento e desenvolvimento no interior do País.

Entretanto, para que isto ocorra é necessário que se criem condições favoráveis a sua sobrevivência nestas localidades. Quanto às condições econômicas, torna-se indispensável um sistema de crédito acessível a esses pequenos empreendedores, para viabilizar a exploração da atividade agropecuária.

Neste sentido, o presente trabalho procura contribuir, trazendo à discussão as dificuldades encontradas pelos pequenos produtores para atender as necessidades de garantias reais exigidas pelos bancos para liberação de financiamentos e avaliando a situação após o surgimento dos fundos de aval.

#### **1.4 Metodologia de pesquisa**

O trabalho ampara-se no método indutivo, pois ao realizar um estudo de caso, parte-se do particular e coloca-se a generalização como um produto posterior do trabalho de coleta e análise de dados particulares.

De acordo com o raciocínio indutivo, "... a indução não deve ser buscada aprioristicamente, mas constatada com base na observação de casos concretos suficientemente confirmadores dessa realidade" (GIL, 2000, p. 34). O conhecimento deve ser fundamentado exclusivamente na experiência, sem levar em consideração princípios preestabelecidos.

Tendo isto em vista, realiza-se um estudo de caso, por ser esta uma modalidade de pesquisa que permite a análise de variáveis qualitativas e quantitativas com enfoque exploratório e descritivo, e oferece uma visão mais clara do problema.

Existe a consciência de que a análise de um único caso fornece uma base muito frágil para a generalização. No entanto, os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas os de proporcionar uma visão global do problema ou identificar possíveis fatores que o influenciam ou são por ele influenciados (GIL, 2000, p. 122).

A unidade-caso utilizada é a implantação de um fundo de aval na cidade de Francisco Beltrão-PR, iniciado no final do ano de 1998.

## 1.5 Limitação da pesquisa

Como todo trabalho de caráter científico, é relevante registrar que esta dissertação apresenta algumas limitações.

A primeira delas, refere-se ao pouco tempo de existência dos fundos de aval, o que restringe a quantidade de dados históricos e de referências bibliográficas sobre o tema, dificultando o processo de análise e conclusão da pesquisa.

Outra limitação do Trabalho, refere-se às entrevistas para verificar as vantagens e desvantagens dos fundos de aval em relação às outras garantias de crédito. A amostra de apenas 2% dos pequenos produtores rurais não comprova os resultados apresentados, apenas mostra evidências do comportamento e da percepção desses produtores em relação aos fundos de aval.

O estudo abrange uma visão geral sobre os principais temas relacionados com a questão do acesso ao crédito, especialmente crescimento e desenvolvimento econômico, risco e garantia de crédito e Sistema Financeiro Nacional.

Quanto ao tema central da pesquisa, fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos aos pequenos produtores rurais, a pesquisa apresenta o estágio atual destas instituições no Brasil, demonstrando as semelhanças e diferenças entre fundo de aval e sociedade de garantia solidária. Não foi possível identificar a ocorrência de experiências com fundos de aval destinados a garantir financiamentos a produtores rurais

em outros países.

O estudo de caso apresentado no terceiro capítulo, sobre o fundo de aval de Francisco Beltrão (FAGER), limita-se a verificar a possibilidade de utilizar os fundos de aval como garantia de crédito, nos financiamentos rurais, através da verificação da adesão e da evolução do volume de operações amparadas pelo FAGER e das vantagens deste mecanismo em relação às outras modalidades de garantias de crédito.

## **1.6 Estrutura do trabalho**

Além deste capítulo introdutório o presente trabalho estrutura-se em mais três capítulos.

No Capítulo 2 apresenta-se a preocupação de alguns teóricos com o crescimento e desenvolvimento econômico, como, por exemplo, Smith (1776), Keynes (1936), Goodhart (1995), entre outros. São discutidos os requisitos para que haja crescimento e desenvolvimento econômico e como os financiamentos bancários realizam as transferências de recursos entre os agentes econômicos, viabilizando os investimentos indispensáveis ao crescimento e desenvolvimento da economia. A seguir comenta-se o crédito rural no Brasil, abordando aspectos históricos e a sua evolução; o financiamento da agricultura familiar e o surgimento do Pronaf. Na seqüência, aborda-se a estruturação de operações de crédito e as garantias de crédito diante da escassez de recursos num ambiente que envolve risco. Destaca-se

também, as novas perspectivas apresentadas com criação dos fundos de aval. Encerrando o capítulo, relata-se a estrutura do Sistema Financeiro Nacional, dando ênfase aos principais agentes responsáveis por operações de crédito, considerando o ajuste enfrentado pelo sistema na década de 1990.

No Capítulo 3 apresenta-se um estudo de caso tendo como objeto o fundo de aval criado na cidade de Francisco Beltrão, no Estado do Paraná, no ano de 1998.

A pesquisa mostra as principais vantagens e desvantagens para os pequenos produtores rurais em utilizar os fundos de aval em relação às outras garantias de crédito e evidencia a redução de risco proporcionada pelo fundo, através do índice de inadimplência da carteira.

Finalmente, no quarto e último capítulo são apresentadas as conclusões e sugestões para trabalhos futuros.

## **2 REVISÃO DE LITERATURA**

Neste capítulo são abordadas as dificuldades encontradas pelos pequenos produtores rurais para conseguir os financiamentos necessários para desenvolver os seus empreendimentos.

São apresentadas algumas considerações quanto à importância de um sistema de crédito voltado para o financiamento da atividade produtiva, e como estes financiamentos contribuem para o crescimento e desenvolvimento econômico.

Apresenta-se um breve histórico sobre a evolução do crédito rural no Brasil, com ênfase para as linhas destinadas aos pequenos produtores, objeto da presente pesquisa.

São analisados também, os critérios utilizados pelos bancos para avaliar a relação entre riscos e garantias de crédito e como são definidas as garantias a serem exigidas dos proponentes para liberação dos financiamentos.

Finalmente, relata-se como surgiram os fundos de aval e quais as perspectivas de expansão dos financiamentos aos pequenos produtores rurais com o apoio deste mecanismo de garantia de crédito.

## 2.1 Crescimento e desenvolvimento econômico

O crescimento econômico pode ser entendido como “... um processo sustentado ao longo do tempo, no qual os níveis de atividade econômica aumentam constantemente” (TROSTER; MOCHÓN, 1999, p. 315). Em outras palavras, o crescimento econômico refere-se à tendência, a longo prazo, de a produção de um país ser mostrada pela evolução do produto interno bruto (PIB).

Com relação ao desenvolvimento econômico, este “... ocorre quando o bem estar econômico das pessoas de um país aumenta no decorrer de um período longo” (DORNBUSCH; FISCHER, 1991, p. 859) acompanhado de alterações fundamentais na estrutura de sua economia. O estado de desenvolvimento pode ser medido por uma variedade de indicadores econômicos, incluindo além do PIB, indicadores de saúde, educação e longevidade (DORNBUSCH; FISCHER, 1991).

Convém esclarecer que a ocorrência de crescimento não implica, necessariamente, em desenvolvimento, pois a economia e a sociedade apresentam uma série de “imperfeições” que impossibilitam que a geração de riqueza beneficie todos os indivíduos da sociedade.

O cerne da teoria do desenvolvimento é como aumentar no tempo a capacidade de produção de uma economia. Um modelo bem simples de

crescimento parte de uma função de produção agregada<sup>1</sup>:

$$Y = f(K, N, t) \quad (01)$$

onde  $Y$  indica o produto real,  $K$  o estoque de capital,  $N$  a força de trabalho e  $t$ , o tempo. Esta última variável descreve a evolução da função de produção com o progresso tecnológico. Presume-se que  $Y$  seja função crescente (ou pelo menos não decrescente) das suas três variáveis, já que o capital e trabalho contribuem para a produção, e já que o objetivo da engenharia é melhorar a produtividade dos fatores disponíveis (que são escassos). Os recursos naturais consideram-se embutidos no estoque de capital (SIMONSEN; CYSNE, 1995).

Para Simonsen e Cysne (1995), apesar de as causas do crescimento econômico e suas características assumirem peculiaridades diferentes em cada país e momento histórico determinado, geralmente, pode-se considerar os seguintes fatores como determinantes básicos do crescimento: a) a disponibilidade de recursos produtivos; b) a produtividade e; c) a atitude da sociedade em relação à poupança e ao investimento.

Quanto ao primeiro fator, como observa Troster e Mochón (1999), tradicionalmente supunha-se que os fatores básicos da produção eram o trabalho e o capital. Também se supunha que o trabalho crescia a uma taxa mais ou menos constante e o capital podia ser aumentado livremente. Na verdade, essas hipóteses representam uma simplificação considerável, e deve ser lembrado que existem muitos outros fatores necessários, e que

---

<sup>1</sup> Função de produção consiste na relação entre a produção de um bem e os insumos ou fatores de produção necessários para produzi-lo. Uma discussão detalhada pode ser vista em Pindyck e Rubinfeld (1994, p. 238).

alguns deles não são factíveis de serem produzidos. Na literatura clássica sobre o crescimento econômico, a terra era colocada como um fator limitativo. Nos modelos mais modernos de crescimento econômico, esse papel é desempenhado pelos fatores não renováveis, tal como petróleo, levando-se em conta sua importância vital e seu caráter escasso, e não passível de ser renovado. De qualquer forma, a disponibilidade de recursos aparece como um elemento-chave em parte das teorias sobre o crescimento<sup>2</sup>.

Em relação ao segundo fator, a produtividade, ocorre quando o trabalhador médio produz mais por hora trabalhada, ou quando aumenta a produtividade média do trabalho, fazendo crescer a produção total da economia. Deste modo, a produção total dependerá do número total de horas trabalhadas e da produtividade média do trabalhador.

Para o objetivo deste trabalho, o terceiro e último fator (atitude da sociedade em relação à poupança e ao investimento) é o de maior relevância, assim dedica-se a próxima seção à conceituação e discussão da importância dos investimentos para o crescimento da economia.

## **2.2 O investimento**

O crescimento de uma economia depende, em boa parte, do

---

<sup>2</sup> Para uma descrição em pormenores sobre as várias teorias que tentam explicar o crescimento econômico, consultar Simonsen e Cysne (1995 p. 487 a 524)

investimento, e este, está relacionado à poupança. Em toda economia cria-se uma separação entre consumo presente e consumo futuro, isto é, poupança. Aquelas economias que decidem sacrificar hoje parte de seu consumo, para aumentar a acumulação de capital, estão assentando as bases de um maior crescimento no futuro. Nesse sentido, a chave para o crescimento de uma economia encontra-se na sua capacidade de poupar mais, isto é, de prescindir de uma maior parte do consumo presente.

A existência de poupança possibilita o aumento do estoque de capital, e conseqüentemente, investimentos, colocando em ação um movimento de geração de emprego e renda. Em outras palavras, crescimento e desenvolvimento econômico<sup>3</sup>.

O investimento também é influenciado por dois tipos de riscos. O primeiro se refere ao risco que o empresário está sujeito quanto ao retorno esperado do investimento e; o segundo, surge ao considerar que na economia funciona um sistema de crédito e o agente que concede empréstimo estará sujeito ao risco de não receber o principal acrescido dos juros. Esse fato eleva a taxa de juros, porque nela será embutido um prêmio que, de certa forma, compensa o risco que o agente econômico corre ao conceder o empréstimo. A opinião correta sobre a magnitude de ambos os riscos, o do tomador do empréstimo e do emprestador, deve compensar o tomador de empréstimos e tranquilizar o emprestador (KEYNES, 1997).

Goodhart (1995) discutindo a dinâmica financeira privada e as

---

<sup>3</sup> Uma discussão detalhada da relação entre poupança e investimento para o caso do Brasil pode ser obtida em Além, A. C. e Giambiagi, F. Aumento do investimento: desafio de elevar a poupança privada no Brasil. IPEA, Texto para discussão no. 60, Rio de Janeiro, dezembro de 1997.

políticas nacionais, colocou as dificuldades de desenvolvimento das economias advindas de crises financeiras provocadas pelo fluxo de capitais de agentes internos e externos. O mercado financeiro passou a ser internacional onde os agentes podem praticar arbitragem e explorar melhores rendimentos em qualquer lugar. O mercado financeiro tornou-se volátil e sensível às expectativas dos indivíduos, baseada, na maioria das vezes, em fatores subjetivos. Passou a ocorrer uma concentração de recursos na esfera financeira e o poder especulativo dos agentes foi reforçado. O resultado disso foi uma escassez de recursos destinados ao setor produtivo. Portanto, neste ponto, o desenvolvimento do setor financeiro deixou de estimular o desenvolvimento do setor produtivo.

As teorias de desenvolvimento econômico, de todos os matizes e inspirações teóricas, sempre tomaram por suposto a necessidade de um papel ativo para o Estado e para a política econômica. A constituição de condições mínimas (financeiras, infra-estruturais, institucionais, etc.) para deslançar os processos de acumulação de capital e transformação das condições da educação, do mercado de trabalho, da agricultura, da indústria, etc., eram tidas, indubitavelmente, como tarefas do Estado. Não obstante as teorias divergissem a respeito das prioridades e da ênfase, dos mecanismos e políticas, não se imaginava que o Estado devesse se eximir da responsabilidade de promover e atuar sobre o processo de desenvolvimento (COUTINHO; BELLUZZO, 1996).

Ao governo é conferido o papel de incentivar a poupança interna pública e privada, atrair poupança externa e criar condições para que os recursos sejam destinados a investimentos produtivos. Por outro lado, o

acesso ao crédito deve ser facilitado (DORNBUSCH; FISCHER, 1991).

Existem casos que mesmo havendo poupança, ou seja, disponibilidade de recursos que podem ser investidos no setor produtivo, o investimento não acontece devido às “exigências” das instituições financeiras, que não são atendidas pelos agentes que tem intenção de investir.

Estas “exigências” podem ser de diversas espécies, entretanto, neste trabalho, interessa discutir as exigências de garantias de crédito, estabelecidas pelas instituições financeiras para liberação dos financiamentos.

Na próxima seção discorre-se sobre o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional e as sua principais instituições de crédito.

### **2.3 Sistema financeiro nacional**

O sistema financeiro nacional é constituído pelo conjunto de instituições que intermedeiam os demandantes e ofertantes de recursos financeiros. Segundo Fortuna (1999), “uma conceituação bastante abrangente de sistema financeiro poderia ser a de um conjunto de instituições que se dedicam, de alguma forma, ao trabalho de propiciar condições satisfatórias para a manutenção de um fluxo de recursos entre

poupadores e investidores”. O mercado financeiro — onde se processam essas transações — permite que um agente qualquer (um indivíduo ou empresa), sem perspectiva de aplicação, em algum empreendimento próprio, da poupança que é capaz de gerar, seja colocado em contato com outro, cujas perspectivas de investimento supera as respectivas disponibilidades de poupança.

Deste modo, o mercado financeiro pode ser considerado como elemento dinâmico no processo de crescimento econômico, uma vez que permite a elevação das taxas de poupança e investimento.

As instituições financeiras podem ser classificadas em dois grupos: os intermediários financeiros e as chamadas instituições auxiliares.

No primeiro grupo estão as instituições que emitem seus próprios passivos, ou seja, captam poupança diretamente do público por sua própria iniciativa e responsabilidade e, posteriormente, aplicam esses recursos junto às empresas através de empréstimos e financiamentos. Incluem-se neste segmento os bancos comerciais, de investimento, de desenvolvimento, as caixas econômicas, as sociedades de crédito imobiliário e as associações de poupança e empréstimos, entre outras (CONTADOR, 1977).

No segundo grupo estão as instituições que se propõe a colocar em contato, poupadores e investidores, facilitando o acesso destes àqueles. Nestes casos, figuram, por exemplo, as bolsas de valores, cuja finalidade, em última instância, consiste em propiciar liquidez aos títulos emitidos pelas empresas (ações), através da institucionalização do mercado secundário para esses haveres (CONTADOR, 1977).

Este processo garante as condições fundamentais para aceitação dos

lançamentos primários (subscrição) das empresas. Na mesma situação encontram-se as sociedades corretoras e distribuidoras, constituindo-se no elemento de ligação entre poupadores e investidores, atuando na colocação de papéis das empresas junto ao público.

No agrupamento das instituições financeiras, os bancos comerciais por suas múltiplas funções, constituem a base do sistema monetário e devido aos serviços prestados são, sem dúvida, a mais conhecida das instituições financeiras (FORTUNA, 1999).

Pode-se agrupar as instituições financeiras, segundo a peculiaridade de suas funções de crédito, como demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1 - Instituições financeiras e tipos de crédito**

Característica do crédito	Tipo de instituição
Curto e médio prazos	Bancos comerciais
	Caixas econômicas
	Bancos cooperativos
	Cooperativas de crédito
Médio e longo prazos	Bancos de desenvolvimento
	Bancos de investimento

Fonte: Fortuna (1999, p. 21)

De acordo com o manual de normas e instruções (MNI), preparado e editado pelo Banco Central (BC), está estabelecido que o objetivo precípua dos bancos comerciais é proporcionar o suprimento oportuno e adequado dos recursos necessários para financiar, a curto e médio prazos, o comércio, a

indústria, as empresas prestadoras de serviços e as pessoas físicas (FORTUNA, 1999).

Para atender a esses objetivos, os bancos comerciais podem: descontar títulos; realizar operações de abertura de crédito simples ou em conta corrente (contas garantidas); realizar operações especiais, inclusive de crédito rural, de câmbio e comércio internacional; captar depósitos à vista e a prazo fixo; obter recursos junto às instituições oficiais para repasse aos clientes; obter recursos externos para repasse; efetuar a prestação de serviços, inclusive mediante convênio com outras instituições (FORTUNA, 1999).

Em suma, os bancos comerciais são intermediários financeiros que recebem recursos de quem tem, e os distribuem através do crédito seletivo a quem necessita, criando moeda, através do efeito multiplicador do crédito.

Em relação aos bancos cooperativos, estas instituições atendem a setores específicos da economia, sendo principalmente o agrícola. Neste caso a vantagem para o sistema é que o produtor rural é o gerador e o controlador do fluxo de dinheiro, ao mesmo tempo em que mantém estes recursos. Em síntese, isto significa que o dinheiro fica na região onde é gerado para reaplicação no desenvolvimento de novas atividades no setor (FORTUNA, 1999).

As cooperativas de crédito atuam basicamente no setor primário da economia, com o objetivo de permitir uma melhor comercialização de produtos rurais e criar facilidades para o escoamento das safras agrícolas para os centros consumidores, destacando que os usuários finais do crédito que concedem são sempre os cooperados (FORTUNA, 1999).

Os bancos de desenvolvimento operam com financiamentos de médio e longo prazos aos setores primário, secundário e terciário. São instituições amparadas pelo estado e repassam recursos de órgãos do Governo Federal a taxas de juros subsidiadas com o objetivo de fomentar o crescimento e desenvolvimento econômico (FORTUNA, 1999).

Por fim, os bancos de investimento foram criados para canalizar recursos de médio e longo prazos para suprimento de capital fixo ou de giro das empresas. Seu objetivo maior é o de dilatar o prazo das operações de empréstimos e financiamentos, sobretudo para fortalecer o processo de capitalização das empresas, através da compra de máquinas e equipamentos e da subscrição de debêntures e ações. Não podem manter contas correntes e captam recursos através da emissão de certificados de depósitos bancários (CDB) e recibos de depósitos bancários (RDB), através da captação e repasse de recursos de origem interna e externa ou pela venda de cotas de fundos de investimento por eles administrados. Orientam, prioritariamente, a aplicação dos seus recursos repassados, no fortalecimento do capital social das empresas, via subscrição ou aquisição de títulos; na ampliação da capacidade produtiva da economia, via expansão e realocação de empreendimentos; no incentivo à melhoria da produtividade, através da reorganização da racionalização e da modernização das empresas; na promoção de uma melhor ordenação da economia e maior eficiência das empresas, através de fusões, cisões ou incorporações (*corporate finance*); na promoção ao desenvolvimento tecnológico, via treinamento ou assistência técnica (FORTUNA, 1999).

Instabilidade econômica e elevadas taxas de juros, associadas ao

risco, se colocam como um dos principais motivos para uma baixa relação crédito/PIB às empresas privadas (BARROS et al, 1998).

Portanto, voltando-se para o sistema financeiro, um setor bancário sólido, eficiente e diversificado, é condição essencial à criação de um fluxo “normal” de recursos entre poupadores e investidores (BARROS; ALMEIDA, 1997).

#### **2.4 Ajuste do sistema financeiro no Brasil**

Desde o início do Plano Real, em julho de 1994, sabia-se que o novo ambiente de estabilização macroeconômica não seria condizente com a dimensão que o sistema bancário havia alcançado, com a constituição de elevado número de instituições financeiras, que devido à inflação alta e aos desequilíbrios macroeconômicos se beneficiavam das receitas inflacionárias (*float*), e utilizavam grande número de agências para captação de depósitos e aplicações, com custos elevados (BARROS et al, 1998).

Com base no trabalho de Barros e Almeida Júnior (1997), observa-se que diante do quadro de estabilidade macroeconômica, o sistema financeiro brasileiro teve de passar por profundas modificações, sendo redimensionado e reorientado para novas formas de financiamento de suas atividades. Em síntese, pode-se dividir em três fases, que se sobrepõem, em parte, as

mudanças que vêm ocorrendo no sistema financeiro desde o início do Plano Real. A primeira destas fases caracteriza-se: (a) pela diminuição do número de bancos na economia brasileira em decorrência da liquidação, incorporação, fusão e transferência de controle acionário de várias instituições bancárias; e (b) implementação do Proer<sup>4</sup> em conjunto com as modificações adotadas pelo Banco Central referentes à legislação e à supervisão bancária. Esta primeira fase seria representada pelo período que vai do início do Plano Real até meados de 1996. Pode-se dizer, que sua duração foi relativamente curta, o que foi de fundamental importância para diluir os receios quanto à possibilidade de uma crise bancária no sistema financeiro brasileiro.

A segunda fase do processo de ajuste do sistema financeiro, iniciada em meados de 1996, foi caracterizada pela entrada de bancos estrangeiros e pelo início dos ajustes do sistema financeiro público. Pressupõe-se que a entrada de bancos internacionais deveria ocasionar efeitos positivos tanto em relação à concorrência bancária, quanto em relação à qualidade das instituições financeiras presentes na economia brasileira. Quanto a isto, pode-se citar tanto a entrada de bancos estrangeiros que não operavam na economia brasileira (Korea Exchange Bank entre outros), quanto aqueles que já operavam como acionistas minoritários e passaram a deter o controle acionário dos bancos nos quais já participavam (Société Générale, Banco HSBC, Banco Santander, etc) (BARROS; ALMEIDA, 1997).

---

<sup>4</sup> Programa de incentivo à fusão de bancos, criado depois da implantação do Plano Real no Brasil, para ajudar a solucionar o problema do mercado financeiro com bancos com crise de liquidez.

Por fim, a terceira e última fase do processo de ajuste do sistema financeiro brasileiro deverá refletir uma profunda modificação no modelo operacional que era seguido previamente à introdução do Plano Real. A receita inflacionária está sendo substituída tanto pelo crescimento da receita proveniente da intermediação financeira (diferença entre os juros recebidos e pagos) quanto pela receita de serviços via cobrança de tarifas. Conforme se discute adiante, ao contrário dos países desenvolvidos, o sistema financeiro brasileiro ainda tem um forte potencial de crescimento tanto nos serviços de intermediação financeira, pois o mercado de crédito doméstico parte de uma situação de baixa alavancagem, quanto na oferta de serviços bancários: administração de *portfolio*, custódia e emissão de títulos, custódia de ações, etc (BARROS; ALMEIDA, 1997).

De um total de 271 bancos (bancos múltiplos, comerciais, de desenvolvimento e de investimento) presentes no sistema financeiro brasileiro no início do Plano Real, 72 deles já passaram por algum processo de ajuste que resultou em transferência de controle acionário (com e sem recursos do Proer), intervenção ou liquidação por parte do Banco Central, e incorporação por outras instituições financeiras. Isso indica que o ajuste do sistema financeiro, frente ao novo quadro de estabilização macroeconômica, tem sido relativamente rápido (BARROS et al, 1998).

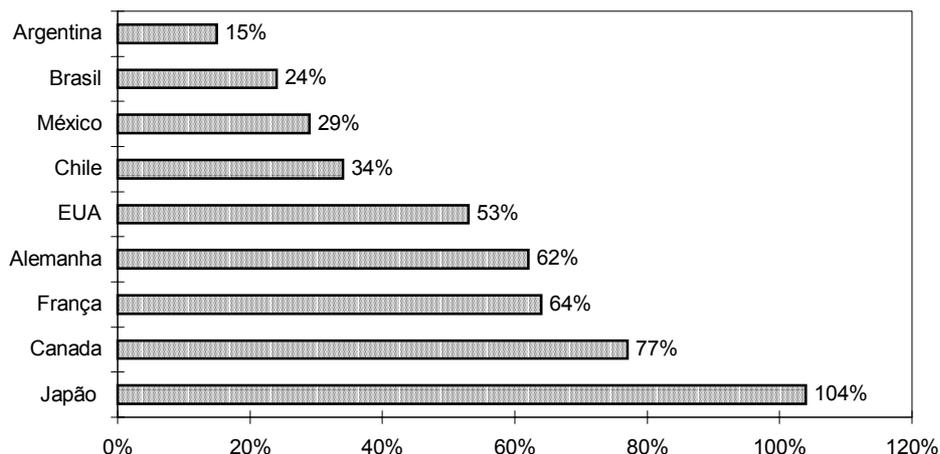
Os benefícios do ingresso dos bancos estrangeiros no mercado financeiro doméstico são diversos. Primeiro, as crises bancárias decorrem da conjunção de fatores microeconômicos, determinados pelas características individuais das instituições financeiras, e fatores macroeconômicos, representados por choques macroeconômicos que ocasionam pressões sobre

o sistema financeiro de um país. Dessa forma, quanto mais fortes forem as instituições financeiras em uma economia, maior será a capacidade do sistema financeiro em absorver choques macroeconômicos. Assim, a entrada de bancos estrangeiros para atuar na economia brasileira vai ao encontro do desejo de fortalecer o sistema financeiro doméstico (BARROS et al, 1998).

Segundo, a entrada desses bancos aumenta a concorrência no sistema financeiro, ocasionando uma redução dos *spreads* e das taxas dos serviços bancários. A redução dos *spreads* bancários, por sua vez, leva a uma redução das taxas de juros dos empréstimos, contribuindo, assim, para o aumento do investimento na economia.

Terceiro, o ingresso de bancos estrangeiros no Brasil ajudou a reestruturação do sistema financeiro doméstico, por meio da compra de ativos financeiros de bancos em liquidação em poder do Banco Central e pela compra de bancos brasileiros que estavam com desequilíbrio patrimonial. Além disso, os bancos estrangeiros participaram ativamente do processo de privatização de alguns bancos públicos (BARROS et al, 1998).

O que pode explicar, talvez, o forte interesse dos bancos estrangeiros na economia brasileira é, dentre outros fatores, o forte potencial de crescimento da atividade bancária no Brasil, não presente mais nos países desenvolvidos, onde o processo de desintermediação financeira tem crescido substancialmente. Alguns dos indicadores desse potencial de crescimento da atividade bancária no Brasil são mostrados a seguir, nas figuras 1 e 2 (BARROS et al, 1998).

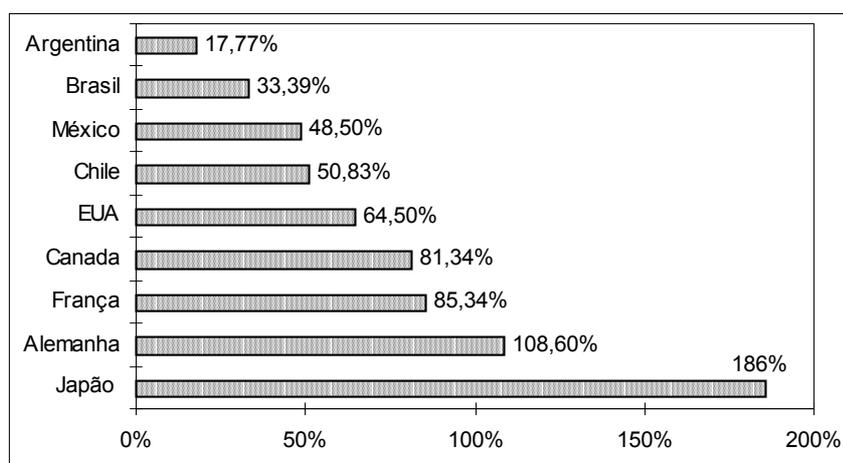


**Figura 1 - Depósitos bancários/PIB**

Fonte: International Financial Statistics/IMF

OBS: Dados de 1998 e 1999

Observa-se no gráfico acima (Figura 1) que uma das características do sistema financeiro brasileiro é a baixa relação entre os depósitos bancários e o PIB. Isto se deve, em parte, ao desenvolvimento de um conjunto de aplicações financeiras de curto prazo (FIF), que funcionavam, na prática, como substitutos próximos dos depósitos à vista, por exemplo (BARROS; ALMEIDA, 1997).



**Figura 2 - Crédito bancário para o setor privado/PIB**

Fonte: International Financial Statistics

OBS: Dados de 1998 e 1999

Quanto ao volume de crédito para o setor privado, constata-se *que* apesar dos ativos bancários corresponderem a quase 100% dos ativos das instituições financeiras no Brasil, o crédito bancário para o setor privado em relação ao PIB ainda é baixo, quando comparado com outros países (Figura 02). No caso dos Estados Unidos, por exemplo, apesar desta relação ser de 64,5% do PIB, o crédito para o setor privado de instituições financeiras não bancárias corresponde a cerca de 104% do PIB. No Brasil, os bancos ainda são os principais responsáveis na concessão de crédito para o setor privado (BARROS; ALMEIDA, 1997).

Isto indica que, no Brasil, ao contrário dos países desenvolvidos, existe ainda um forte potencial de expansão dos créditos bancários para o setor privado. Tomando como exemplo os Estados Unidos, segundo relatório da Salomon Brothers, a receita da concessão de serviços que não rendem juros (lançamento e custódia de títulos, administração de portfólio, etc) como proporção da receita total dos bancos dobrou na última década, sendo atualmente responsável por 50% da receita dos bancos. A tendência nos países desenvolvidos, dada a forte competição no mercado financeiro e a crescente desintermediação financeira, é de que a receita bancária proveniente da concessão de empréstimos seja ainda menor como proporção das receitas totais (BARROS; ALMEIDA, 1997).

No caso da América Latina e do Brasil, em particular, embora esta tendência deva também prevalecer a longo prazo, o mercado de crédito bancário ainda tem um forte potencial de crescimento. Isto explica, entre outros fatores, o interesse demonstrado por vários bancos estrangeiros em atuar no mercado financeiro brasileiro (BARROS; ALMEIDA, 1997).

Outro indicador do elevado potencial de crescimento do volume de crédito no Brasil é o grau de alavancagem: Qualquer que seja a medida utilizada, os bancos brasileiros, em geral, possuem um baixo grau de alavancagem (BARROS; ALMEIDA, 1997).

Em resumo, as características, expostas acima, dos bancos brasileiros, permitem concluir que, embora a reestruturação do sistema financeiro ainda não esteja terminada, pode-se esperar que este processo resulte em um sistema financeiro mais sólido, com uma maior participação de instituições financeiras estrangeiras no mercado doméstico, além de um ambiente favorável à expansão da atividade bancária no Brasil (BARROS et al, 1998).

Apesar de toda essa reestruturação por que está passando o sistema financeiro brasileiro, em particular o setor bancário, as operações de crédito não são suficientes ao atendimento das necessidades e/ou potencialidade da economia. Com a chegada de instituições estrangeiras, esperava-se que, em função da maior competitividade daí decorrente, houvesse uma redução nos *spreads* e que os diversos setores da economia pudessem contar com um maior volume de recursos financeiros disponíveis para operações de financiamento. Isso não aconteceu, pois as taxas praticadas continuam em níveis elevados. Talvez a estabilidade macroeconômica ainda não tenha gerado um ambiente propício, e as instituições financeiras estejam operando com um horizonte em que prevaleça a incerteza, traduzindo-se em níveis elevados de risco.

Nos bancos comerciais e mesmo em bancos oficiais, que praticam taxas de juros subsidiadas e que tem por objetivo estimular a atividade

econômica, a concessão de empréstimos esbarra no problema das garantias que são exigidas para resguardar os ativos das instituições. Em virtude dessa necessária exigência, bons projetos deixam de receber o apoio dos bancos, inibindo a expansão do crédito e tendo como consequência a não geração de emprego e renda e, em um sentido mais amplo, a não promoção do crescimento e desenvolvimento econômico do país.

É o que acontece na agricultura, mesmo quando existem linhas de crédito e recursos financeiros disponíveis para financiamentos, os pequenos produtores têm dificuldades em obter crédito para o seu empreendimento.

Segundo Buainain e Fonseca (2002), “um dos maiores obstáculos para o pequeno produtor rural obter crédito é a exigência de garantias reais, fora do alcance da maioria desse público”.

Assim, na próxima seção apresenta-se um breve histórico sobre o sistema de financiamento da agricultura brasileira e comentam-se as inovações implantadas com o lançamento do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

## **2.5 O crédito rural no Brasil**

As primeiras políticas de apoio à agricultura, via crédito, surgiram no século passado, basicamente para dar suporte ao açúcar e ao café. As linhas de crédito começaram a surgir em 1888 (CRUZ, 2001).

Sauchuck (apud Cruz, 2001, p.14) considera que “o crédito rural pode ter a sua história efetivamente contada a partir de 1937, data da Lei n°. 492, que trata do penhor rural, e ano em que foi autorizado o funcionamento da Carteira de Crédito Rural e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil”.

Em 1965, através da Lei no. 4.829, foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR. Segundo FAGUNDES, (1987, p. 09) :

o SNCR teve como principais objetivos: estimular o incremento de investimentos rurais, inclusive para armazenagem, beneficiamento e industrialização de produtos agropecuários; favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e comercialização de produtos agropecuários; possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente dos mini, pequenos e médios produtores; e, incentivar a introdução de métodos racionais de produção, visando o aumento da produtividade e melhoria do padrão de vida das populações rurais e adequada defesa do solo.

O Crédito Rural no Brasil dispõe de normas próprias, bastantes diferentes das aplicáveis às demais modalidades de crédito mercantil. Para atender às necessidades dos produtores rurais e a de suas cooperativas, aos quais se destina, existe toda uma legislação que regulamenta o Crédito Rural. (CRUZ, 2001).

A Lei no. 8.171, de 17 de janeiro de 1991, no Capítulo I, artigo 1º, fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências institucionais, prevê os recursos e estabelece as ações e instrumentos da política agrícola, relativamente às atividades agropecuárias, agro-industriais e de planejamento das atividades pesqueira e florestal.

O parágrafo único da referida lei destaca que se entende por atividade agrícola a produção, o processamento e a comercialização dos produtos, subprodutos e derivados, serviços e insumos agrícolas, pecuários, pesqueiros e florestais.

No Capítulo VIII, artigo 48º, informa que o Crédito Rural, instrumento

de financiamento da atividade rural, será suprido por todos os agentes financeiros sem discriminação entre eles, mediante aplicação compulsória, recursos próprios livres, dotações das operações oficiais de crédito, fundos e quaisquer outros recursos, com os objetivos principais de estimular investimentos rurais, favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e da comercialização de produtos agropecuários, incentivar a introdução de métodos racionais de produção e possibilitar o fortalecimento econômico do produtor rural (CRUZ, 2001).

Segundo Cruz, (2001, p.13):

a sistemática jurídica do Crédito Rural completa-se com as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), a quem cabe disciplinar o crédito em todas as suas modalidades, as operações de crédito em todas as suas formas, avaliar a origem e dotação dos recursos a serem aplicados, as diretrizes de aplicação e controle do Crédito Rural, as prioridades para distribuição do crédito e a fixação e ampliação dos programas de crédito rural, abrangendo as formas de suplementação de recursos, inclusive refinanciamentos; e do Banco Central do Brasil (BACEN), que exerce o controle do crédito, promovendo a coordenação dos órgãos financiadores, elaborando planos de aplicação do crédito, priorizando a distribuição do Crédito Rural e estimulando a ampliação de programas de crédito rural.

As dificuldades do governo em oferecer recursos suficientes para atender a demanda por crédito rural no Brasil são antigas, porém, segundo CRUZ (2001, p. 22):

o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) trouxe bons resultados iniciais, tendo havido alocação de recursos para financiar o custeio, o investimento e a comercialização rurais, com conseqüente intensificação da utilização de fertilizantes químicos e incremento na utilização de mão-de-obra. O SNCR também propiciou a modernização de alguns segmentos da agricultura, que repercutiu no significativo crescimento da produção agrícola.

Segundo Coelho (apud CRUZ, 2001, p.22), entre 1965 a 1980 ocorreu o grande salto na direção de uma nova economia agrícola. A produção de grãos passou de 25 milhões para 50 milhões de toneladas neste período,

apoiada pela maior oferta de crédito, que cresceu de aproximadamente US\$ 1 bilhão em 1965 para US\$ 20 bilhões em 1980.

Conforme Simioni (1998), a aceleração da inflação, especialmente a partir do primeiro choque o petróleo, em meados da década de setenta, fez com que os depósitos à vista, que respondiam por 97% dos recursos emprestados à agricultura, fossem significativamente reduzidos.

Depois de atingir o pico em 1979, o modelo de financiamento da agricultura, começou a se esgotar. O Tesouro Nacional viu-se então obrigado a buscar novas fontes de financiamentos (CRUZ, 2001).

De 1980 a 1995 várias medidas foram tomadas visando aumentar a oferta de crédito rural no Brasil. Em 1986 o governo criou a caderneta de poupança rural. Em 1990 a Lei no. 8.023, que reformulou o imposto de renda, previa que parte dos recursos arrecadados com esse tributo fosse canalizada para um fundo fiscal de financiamento da agricultura (ARAÚJO apud CRUZ, 2001, p. 21,22).

Com a criação dos Fundos de commodities pelo Conselho Monetário Nacional, através da Resolução no. 1.912, de 11 de março de 1992, o governo teve como objetivo canalizar recursos para a agricultura, para dar liquidez ao mercado futuro de produtos agrícolas e incrementar a participação dos complexos agroindustriais no financiamento da produção. (CRUZ, 2001, p. 29).

Apesar de todos os esforços do governo, o fato é que o montante de recursos aplicados no financiamento da agricultura reduziu drasticamente: de US\$ 20 bilhões em 1979 para US\$ 7,5 em 2000.

### 2.5.1 O financiamento da agricultura familiar

Em 1995, através da Resolução CMN/BACEN nº. 2.191, foi criado o PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que estabeleceu as condições para contratação do crédito destinado ao apoio financeiro das atividades agropecuárias exploradas por mini e pequenos produtores rurais, mediante o emprego direto da força de trabalho do agricultor e de sua família.

A classificação dos produtores rurais, de acordo com o Manual de Crédito Rural – MCR, título 1, capítulo 1, seção 4, itens 7 e 8, obedece os seguintes parâmetros:

- a) miniprodutor – quando a renda agropecuária bruta anual não ultrapassar os R\$ 14.000,00;
- b) pequeno produtor – quando a renda agropecuária bruta anual for superior a R\$ 14.000,00 e inferior a R\$ 60.000,00;
- c) demais produtores – quando contar com renda agropecuária bruta anual superior a R\$ 60.000,00.

Para efeito desta classificação:

- a) considera-se como renda agropecuária bruta anual a prevista para o período de 1 (um) ano de produção normal, englobando todas as atividades agropecuárias exploradas pelo produtor, tendo por base o preço mínimo na data da classificação ou, à sua falta o preço de mercado apurado pela agência operadora;

- b) o enquadramento como miniprodutor e pequeno produtor fica condicionada a que, no mínimo, 80% (oitenta por cento) de sua renda bruta anual sejam provenientes da atividade agropecuária;
- c) deve ser abatida em 50% (cinquenta por cento) a renda bruta proveniente de avicultura, olericultura, pecuária leiteira, piscicultura, sericicultura e suinocultura;
- d) no caso de condômino ou parceiro, deve ser considerada apenas a renda bruta proporcional à sua participação no condomínio ou parceria.

Desde 1995, as normas do PRONAF sofreram importantes ajustes. A alteração mais significativa foi a criação dos Grupos do PRONAF pela Resolução BACEN no. 2.629, de 10 de agosto de 1999, que definiu suas linhas de crédito a partir das normas gerais do crédito rural do Banco Central do Brasil. As disposições da Resolução 2.629 foram incluídas no Manual de Crédito Rural – MCR, constituindo o capítulo 10. Na seção 2 desse capítulo os agricultores familiares estão classificados conforme os níveis de renda que alcançam a partir da atividade agropecuária desenvolvida no estabelecimento agrícola.

Segundo Abramovay (2002, p. 3):

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) representa uma das mais importantes conquistas dos movimentos sociais do Brasil contemporâneo. Suas lições vão além do interesse específico do setor agrícola. A pedra de toque do Pronaf consiste na tentativa de imprimir racionalidade econômica a uma política social de caráter redistributivo.

Diversos aspectos inibem uma expansão, ainda, mais acentuada do número de produtores atendidos pelo Pronaf.

Segundo Buainain e Fonseca (2002, p.12) “No Brasil a agricultura

familiar ocupa 30% das terras cultiváveis... Aproximadamente 2,5 milhões desses agricultores são pobres”, potenciais beneficiários do Pronaf.

Conforme Abramovay (2002), um dos problemas que impedem a expansão do número de financiamentos do Pronaf (que há três anos estagnou em torno 900 mil contratos) são os custos bancários envolvidos na contratação dos financiamentos.

Continuando Abramovay (2002, p. 3) avalia que “O importante, porém, é que os bancos respondem pelo crédito que atribuem, assumindo o risco das operações”. Isso evita que, os recursos sejam emprestados, sem observação das técnicas bancárias, de concessão de empréstimos, que minimizam os riscos de inadimplência.

Para Buainain e Fonseca (2002), a dificuldade de acesso ao crédito – oxigênio da economia de mercado – impede muitos empreendedores de desenvolver seu potencial produtivo e aproveitar os recursos disponíveis de forma eficiente.

As exigências do sistema financeiro – cadastros, garantias reais, formulação de projetos etc. – e custos de transação elevados para pequenas operações, colocam-se como entraves para a concessão do crédito. Apesar da criação de programas especiais de crédito (Pronaf), permanecem as dificuldades de acesso. (BUAINAIN; FONSECA, 2002, p.12).

Continuando, Buainain e Fonseca (2002), consideram que: um dos maiores obstáculos para o pequeno produtor rural obter crédito é a exigência de garantias reais, fora do alcance da maioria desse público. Neste contexto, a criação de fundos de aval é vista como solução para ampliar as relações entre agricultores familiares e bancos.

Portanto, verifica-se que, apesar da evolução alcançada com a

criação do Pronaf, muitos pequenos agropecuaristas ainda encontram dificuldades na obtenção de crédito, principalmente por não possuírem as garantias exigidas pelos bancos para concessão de financiamentos.

Na próxima seção serão abordados os critérios utilizados pelas instituições financeiras para analisar a concessão de financiamentos, e os requisitos necessários para se aceitar determinada garantia nestas operações.

## **2.6 Análise para concessão de crédito**

A concessão de crédito consiste em colocar à disposição do cliente, determinado valor monetário, mediante promessa de pagamento futuro, acrescido de determinada taxa de juros, cujo pagamento pode ser antecipado, periódico, ou no final do período, juntamente com o capital (Shigaki, 2001).

Para disponibilizar o crédito, as instituições financeiras avaliam o risco de não receber os valores emprestados ao cliente.

Segundo Shigaki (2001), a análise do risco envolve três partes: a obtenção de informações dos tomadores do crédito, a análise do crédito e a decisão do negócio.

As informações colhidas dos proponentes dos financiamentos são processados na análise de crédito, tendo a política de crédito da instituição

como norteadora. Nesta fase, utilizam-se as mais variadas técnicas para estabelecer o risco que a instituição está assumindo nos negócios a serem realizados (SHIGAKI, 2001).

Analisada a operação e tendo concluído pela sua viabilidade, deve se fixar as condições em que ela será realizada. Um dos aspectos a serem definidos nesta etapa diz respeito à exigência de garantias.

Segundo Silva (apud SHIGAKI, 2001, p.27) a garantia é uma espécie de segurança adicional e, em alguns casos, a concessão de crédito precisará dela para compensar as fraquezas decorrentes dos outros fatores de risco.

A exigência de garantia visa gerar comprometimento pessoal e patrimonial do tomador e aumentar, caso o cliente se torne insolvente, a possibilidade de retorno do capital emprestado (SCHRICKEL, 1998).

Shigaki (2001), considera que “é conveniente que toda operação seja amparada por garantias reais ou pessoais , adequadamente escolhida”.

No caso de garantia real, a avaliação do bem oferecido em garantia visa apurar se este pode ser vendido com rapidez por um valor que cubra o empréstimo feito pela instituição financeira.

Segundo Santi Filho (1997), a avaliação de bens oferecidos em garantias é uma atividade que exige compreensão sobre os conceitos de liquidez, depreciabilidade, capacidade de comercialização e controlabilidade.

A liquidez de uma garantia é a medida da rapidez com que um ativo pode ser convertido em caixa. Quanto maior for a liquidez do bem, melhor será a sua classificação como garantia (SHIGAKI, 2001).

Depreciabilidade considera se o bem oferecido em garantia perderá seu valor ao longo do tempo.

A capacidade de comercialização de um bem depende da existência de mercado comprador, ou seja, se existem pessoas ou empresas potencialmente interessadas em adquirir este ativo.

Quanto à controlabilidade, pode-se dizer que é a capacidade de se localizar e de ficar de posse do bem dado em garantia (SHIGAKI, 2001).

Santi Filho (1997), considera que as garantias podem variar de acordo com o risco da operação:

- Risco mínimo e baixo – aval dos principais dirigentes;
- Risco considerável – hipoteca e aval;
- Risco elevado – autoliquidez, hipoteca e aval.

Segundo Shigaki (2001), “o aval ou a fiança é ideal para operações de pequeno valor. O avalista ou fiador deve possuir idoneidade moral e situação econômico-financeira compatível com a obrigação assumida”.

## **2.7 Operações de crédito**

O crédito é todo ato de vontade ou disposição de alguém de destacar ou ceder, temporariamente, parte de seu patrimônio a um terceiro, com a expectativa de que esta parcela volte a sua posse integralmente, depois de decorrido o tempo estipulado. Esta parte do patrimônio pode estar materializada por dinheiro (empréstimo monetário) ou bens (empréstimo para uso, ou venda com pagamento parcelado ou a prazo) (SCHRICKEL, 1998).

Em operações de crédito, o patrimônio a ser cedido deve ser próprio.

Com efeito, não é factível ceder coisa alheia sem expresse consentimento de seu legítimo proprietário. As instituições financeiras não seguem estritamente este postulado, porquanto são agentes intermediadores de riqueza (poupança) e do meio circulante, devidamente autorizadas pelas autoridades monetárias. Atuando na captação e empréstimos de recursos, não necessária e unicamente próprios, estas instituições são intimamente “controladas” por aquelas autoridades (FORTUNA, 1999).

Segundo Schrickel (1998), em operações de crédito, pelo fato da cessão patrimonial envolver expectativas quanto ao recebimento de volta da parte cedida, é imperativo reconhecer que a qualquer crédito está associado a noção de risco e, portanto, sendo um ato de vontade, sempre caberá ao cedente do patrimônio, seu titular ou, popularmente, seu dono, a decisão de cede-lo ou não.

Portanto, cabe exclusivamente ao cedente do patrimônio a decisão de conceder ou não o crédito. Sendo assim, será também sua prerrogativa, as condições desta cessão, entre elas a exigibilidade de garantias, que estará sempre vinculada ao risco avaliado pelo próprio cedente.

## **2.8 Risco e garantia de crédito**

Risco significa incerteza, imponderável, imprevisível, e estas, a incerteza, a imponderabilidade e a imprevisibilidade situam-se, necessária e unicamente, no futuro. Assim, embora a concessão de crédito deva

considerar eventos passados do tomador de empréstimos (análise histórica), as decisões de crédito devem considerar primordialmente o futuro desse mesmo tomador. “O risco situa-se no futuro; no passado, encontra-se apenas história” (PRATT, 1998).

Numa economia em que seus agentes são tão pujantes quanto diversificados e espalhados, e num cenário de desenvolvimento e formação de riquezas em processo há várias décadas, e por algum tempo ainda, a ponderação acerca do futuro, numa análise para concessão de crédito, torna-se uma tarefa ainda mais desafiadora. (SANTI FILHO, 1997).

Num sentido mais amplo, para Costa (1999), o estado de crédito revela a expectativa dos credores em relação aos negócios de seus clientes. O risco do credor aparece nos contratos de financiamento sob a forma de taxas de juros, prazos, exigências de garantia e restrições a futuros empréstimos, etc.

Se o risco é elevado, a taxa de juros se eleva, os prazos das operações de crédito se reduzem, a exigência de garantias de pagamento aumenta e as possibilidades de empréstimos futuros diminuem.

Schricket (1998,) considera que o processo lógico de análise de crédito utilizado pelos bancos deve conduzir para o esclarecimento das dúvidas, ponderação das incertezas e, enfim, concluir fazendo recomendações sobre medidas e atitudes que minimizem os riscos dos empréstimos e aumentem as chances de reaver os respectivos valores no devido tempo.

O risco sempre estará presente em qualquer empréstimo. Não há empréstimo sem risco. Porém, o risco deve ser razoável e compatível ao

negócio do banco e à sua margem mínima almejada (receita). O negócio de um banco é assumir riscos de banqueiros e jamais riscos de empresários<sup>5</sup> (SCHRICKEL, 1998).

Para o setor financeiro, o maior risco numa operação de crédito é o total desconhecimento sobre quem seja o tomador ou sobre o que é a operação que se deseja efetuar. Os bancos adotam um posicionamento crítico e criterioso sobre o tomador e a operação, mediante a formulação das questões básicas e mínimas expostas anteriormente, e tantas outras (SCHRICKEL, 1998).

A preocupação é a de definir as garantias que serão exigidas nas operações de empréstimos. A função prática da garantia "... é a de gerar um comprometimento pessoal ou patrimonial do tomador de empréstimos com a operação em si, e aumentar o grau de segurança do banco para a cobrança de seu crédito". (SCHRICKEL, 1998).

As garantias são, sem dúvida, um importante fator que pesa para a minimização de riscos e assegura maior possibilidade de recebimento dos empréstimos. É justamente por isso que se envolvem garantias nas operações de crédito<sup>6</sup>.

Segundo Casagrande (2001), a contratação de operações de crédito é, via de regra, associada à constituição de garantias, que por sua vez são

---

<sup>5</sup> Não obstante o banqueiro também seja um empresário (pensando no dono/acionista da instituição), para efeito de análise utilizamos o termo *empresário* para designar todo empreendedor não relacionado ao setor financeiro, isto é, pessoas que atuam como empreendedores nas áreas industrial, comercial, agrícola, serviços etc.

<sup>6</sup> A simples existência das garantias, por assim dizer, "no papel", com toda certeza não garante muita coisa. Existem qualidades de garantias. Umas são mais líquidas que outras.

sugeridas no momento em que a instituição financeira estabelece seu grau de exposição, definindo o limite de crédito do empreendedor, e também no ato do deferimento da operação.

Continuando, Casagrande (2001), esclarece que as garantias podem ser de dois tipos:

a) Garantia Real – aquela representada pela oferta ou entrega de um bem móvel, imóvel, semovente ou direitos creditórios, para que através dela se cumpra a exigência ou execução da obrigação, quando o devedor não o fizer;

b) Garantia Pessoal – aquela representada pela responsabilidade pessoal assumida por uma pessoa para o cumprimento de uma obrigação.

Blatt (1999), também divide as garantias em reais e pessoais ou fidejussórias.

As garantias reais visam pôr o credor a salvo de insolvência do cliente. São exemplos principais de garantia real a hipoteca, o penhor, a caução e a alienação fiduciária (BLATT, 1999).

A hipoteca é o tipo de garantia real que submete coisa imóvel ou a ela equiparado por lei ao pagamento de uma dívida.

Blatt (1999), relaciona algumas características da garantia hipotecaria:

a) natureza individual – a amortização parcial da dívida não implica liberação parcial da coisa hipotecada, mesmo que esta seja divisível;

b) propriedade – O bem deve pertencer ao próprio cliente ou a um terceiro que presta garantia em favor do cliente, o qual deve comparecer como interveniente hipotecante ao contrato que deu origem à garantia;

c) publicidade – deverá ser constituída mediante escritura pública e competente anotação na respectiva matrícula no cartório de registro de imóveis;

d) especialização – a hipoteca de imóveis só poderá incidir sobre os imóveis especificamente determinados na escritura, e sobre as benfeitorias das instalações e equipamentos que a eles vierem a ser incorporados.

Penhor é o tipo de garantia real que submete coisa móvel ou mobilizável ao cumprimento de uma obrigação e, para que a garantia seja constituída, há necessidade de que o bem seja entregue fisicamente ao credor, ou a alguém que o represente. Para contornar esta dificuldade, a lei permite que o objeto do penhor fique de posse do cliente, nomeando-se este ou alguém por ele indicado (em comum acordo com o credor) como fiel depositário (BLATT, 1999).

Segundo Blatt (1999), os tipos mais comuns de penhor são: penhor de animais, agrícola, rural, industrial e mercantil.

Caução é o penhor específico de títulos de crédito, como duplicatas, CDBs, ações, etc. A caução só se efetua com a entrega de títulos ao credor, e para valer contra terceiros precisa também ter registro público. Se os títulos caucionados forem de dívida pública há, ainda, necessidade de registro na repartição fiscal competente (BLATT, 1999).

Também classificada como garantia real, a alienação fiduciária se constitui através da transferência ao credor do domínio resolúvel e a posse indireta da coisa móvel alienada, independentemente da tradição efetiva do bem, tornando-se o alienante ou devedor em possuidor direto e depositário com todas as responsabilidades e encargos que lhe incumbem de acordo

com a lei civil e penal (BLATT, 1999).

As garantias pessoais ou fidejussórias são aquelas em que não há um bem específico que seja dado em garantia, ou seja, todos os bens que pertencem à pessoa que garante uma obrigação podem vir a assegurar, indistintamente, seu cumprimento. As garantias fidejussórias não impedem a venda dos bens dos garantidores.

Segundo Blatt (1999), deve se ter em mente que a garantia pessoal não oferece maior segurança ao credor, pois os bens eventualmente dados em hipoteca, caução ou penhor, alienação fiduciária ou outra forma de garantia real, só poderão ser aproveitados por outros credores depois de liberados formalmente por seus atuais beneficiários.

A garantia pessoal ou fidejussória pode ser constituída através de aval ou fiança.

Aval é a garantia de pagamento de um título de crédito (nota promissória, letra de câmbio, cheque, etc.) e para sua validade é necessária e suficiente a assinatura no corpo do título (BLATT, 1999).

Blatt (1999), relaciona as principais características do aval:

- a) é cambial e consta no corpo do título;
- b) é autônomo, ou seja, a garantia permanece mesmo que a obrigação principal seja anulada, desde que não contenha vício de origem;
- c) restringe-se ao valor do título e não lhe pode ser inferior;
- d) enseja ação executiva dentro dos prazos legais e
- e) não dá ao avalista o benefício de ordem.

Fiança é uma obrigação pela qual uma pessoa física ou jurídica garante o cumprimento de uma obrigação de outrem (o cliente) para com um terceiro (o credor) (BLATT, 1999).

Continuando Blatt (1999), relaciona as principais características da fiança:

- a) é contratual e consta de consenso traduzido em documento;
- b) é acessória, pois depende do contrato principal por ela garantido;
- c) pode ter valor específico, inferior ao total das obrigações contratuais, ou pode garantir todos os débitos (principal, juros e acessórios);
- d) dá ao fiador o benefício de ordem, se este a ele não renunciar expressamente, ou tiver declaração de principal pagador ou devedor solidário, ou ainda se o devedor principal tiver se tornado insolvente.

Quando as garantias oferecidas pelo tomador do crédito são insuficientes, duas situações podem acontecer: primeiro, como o risco percebido na operação é elevado, a taxa de juros se estabelece num nível mais alto, podendo comprometer a viabilidade econômica dos projetos de investimento; segundo, o risco sendo elevado, os detentores de recursos financeiros poderão não estar dispostos a se exporem a essa situação e certamente a operação de empréstimo não será realizada e, dessa forma, os investimentos produtivos não se confirmarão, comprometendo, também a expansão da produção.

Em outras palavras, a falta de garantias aumenta o risco percebido pela instituição financeira, dificultando, e às vezes, impossibilitando a realização de operações de crédito que poderiam significar a expansão do setor produtivo, gerando crescimento e desenvolvimento econômico.

O pequeno investidor, dos setores rural, comercial ou industrial, possui pouca, ou quase nenhuma, capacidade própria de investimento. Os ativos, por serem reduzidos, quando não comprometidos, não são aceitos ou são insuficientes para constituição de garantias na obtenção de créditos destinados à expansão ou implantação de projetos de investimentos. Mesmo sendo assistidos por bancos oficiais e organismos de fomento, com taxas de juros subsidiadas, encontram dificuldades por não possuírem garantias necessárias à obtenção de financiamentos (CASAROTTO FILHO; HAMMES, 2000).

O que se sugere é que o acesso dos pequenos produtores ao crédito, se coloca como requisito fundamental quando se pretende promover o crescimento econômico.

Neste aspecto, as garantias exigidas para a concessão de financiamentos ou empréstimos, surgem como obstáculo ao empreendedor de pequeno porte.

Casarotto Filho e Hammes (2000), consideram que este problema pode ser enfrentado pelo compartilhamento, entre instituições oficiais de crédito e o poder público, do maior risco associado ao financiamento de pequenos e médios empreendedores. A combinação de instrumentos creditícios e fiscais podem potencializar o financiamento aos empreendedores, em condições compatíveis com a sua capacidade de

pagamento e de mobilização de garantias.

Os fundos de aval<sup>7</sup> são instrumentos capazes de materializar esse compartilhamento de risco. Eles ampliam o potencial de fornecimento do crédito, ao permitirem o equacionamento do problema da falta e/ou insuficiência de garantias por parte do tomador final do recurso financeiro (CASAROTTO FILHO; HAMMES, 2000).

## **2.9 Fundos de aval**

Leone (apud Casagrande, 2001, p.33) considera que “Aval é a garantia pessoal prestada mediante assinatura num título de crédito. A assinatura do avalista numa nota promissória, letra de câmbio ou outro título de crédito, obriga-o a pagar o débito não liquidado pelo devedor principal”.

Segundo Ferreira (1988), no sentido econômico, fundo significa recursos monetários reservados para determinado fim.

Para Casagrande (2001), Fundos de aval são mecanismos “nacionais” facilitadores de acesso ao crédito.

Portanto, apresenta-se a seguinte definição para Fundo de Aval: São entidades que acumulam um montante de recursos e se dedicam a prestar garantias de pagamento, através da concessão de aval em operações de crédito.

---

<sup>7</sup> Constituem sociedades formadas por agentes públicos e privados, que se destinam a prestar garantia solidária com o objetivo de desburocratizar o crédito e reduzir a inadimplência.

Em 1996 surgiu o primeiro fundo de aval do País. Criado pelo SEBRAE, o FAMPE – Fundo de aval às Pequenas e Médias Empresas, veio complementar o Programa de apoio à Micro e Pequena Empresa (PMPE), do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (CASAROTTO FILHO; HAMMES, 2000).

O FAMPE, constituído com recursos do SEBRAE, objetiva complementar as garantias reais das operações de financiamento, facilitando o acesso das micro e pequenas empresas às linhas de crédito para investimento em âmbito nacional, que atendam as seguintes condições: a) Dedique-se às atividades industriais, comerciais ou prestação de serviços; b) Sejam classificadas como microempresas ou pequenas empresas, com base na Lei no. 9.317 do SIMPLES, de 05.12.1996, e Lei 9.732 de 11.12.1998 (CASAGRANDE, 2001).

A partir da criação do FAMPE, surgiram outras instituições voltadas para o incentivo à expansão do crédito e viabilização dos pequenos empreendimentos.

Em maio de 1998, teve início o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade (FGPC), instituído pelo Governo Federal e gerido pelo BNDES. (CASAROTTO FILHO; HAMMES, 2000).

Segundo Casagrande (2001, p.62):

O Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC, foi instituído pela Lei 9.531, de 10.12.1997, passando a vigorar nova regulamentação em 06.07.1999, através do Decreto no. 3.113. Trata-se de um fundo de aval criado com recursos do Tesouro Nacional, administrado pelo BNDES. Tem como objetivo garantir parte do risco das instituições financeiras, nas operações de micro e pequenas empresas, médias empresas exportadoras, nas linhas de BNDES-Automático/Finame, BNDES exim e FINEM, podendo reduzir a exigência de garantias reais, na parcela de crédito coberta pelo Fundo, a critério das instituições. O FGPC não pode ser utilizado em operações da área rural.

Em outubro de 1999, um novo fundo de aval foi criado no País. Através da Medida Provisória 1.922-1, de 05/10/1999, o Governo Federal instituiu o Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda - FUNPROGER, gerido pelo Banco do Brasil, para as operações no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER. (CASAROTTO FILHO; HAMMES, 2000).

Segundo Casagrande (2001), o objetivo do FUNPROGER é complementar as garantias exigidas nas operações de financiamento de investimentos ou investimentos com capital de giro associado no âmbito das linhas de crédito componentes do Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, Setor Urbano.

Constata-se que a partir de 1999, houve a criação de inúmeros fundos de aval, tanto no âmbito municipal, por exemplo: Pato Branco-PR, Francisco Beltrão-PR, Poço Verde-SE; quanto a nível estadual, por exemplo: Santa Catarina, Paraná e São Paulo, entre outros.

Segundo Casarotto Filho e Hammes (2000), além de mecanismo de garantia de crédito, os fundos de aval também podem ser utilizados para equalizar os encargos financeiros, ou seja, cobrir a diferença entre a taxa de juros cobrada pelo banco e o valor pago pelo tomador final. Da mesma forma, podem ser uma fonte fiscal de empréstimos. Em qualquer dos casos, para prestar garantias, equalizar juros e gerar empréstimos, um fundo pode ser um poderoso instrumento de incentivo ao desenvolvimento local. Ele é bom para os empreendedores de uma região, pois lhes amplia o acesso ao crédito. É bom para os governantes, que podem, a um custo relativamente reduzido incidir diretamente sobre o processo de desenvolvimento local sustentável. E

é bom para as instituições públicas de fomento, que possuem os recursos, mas que têm dificuldades de fornecê-los nas condições adequadas à realidade dos micros, pequenos e médios empreendedores.

De maneira geral, a operacionalização do fundo de aval é simples: a empresa ou pessoa física proponente de um financiamento ou empréstimo bancário, que não possui as garantias exigidas pela instituição, substitui a vinculação de bens pela garantia de um fundo de aval.

Para garantir o pagamento do financiamento ao banco, o Fundo cobra do beneficiário do crédito (empresa ou pessoa física), uma TCA-Taxa de Concessão de Aval, CCA-Comissão de concessão de Aval ou simplesmente Comissão de aval.

A comissão de aval cobrada do beneficiário do crédito varia de fundo para fundo, e considera, entre outros, os seguintes aspectos: prazo da operação, risco calculado do cliente, inadimplência da linha de crédito, percentual do valor do crédito avalizado pelo fundo, etc.

Ocorrendo a inadimplência, ou seja, caso o devedor não pague a dívida no vencimento, a instituição financeira acionará o fundo, que deverá efetuar a liquidação do débito.

Honrado o aval, a instituição financeira transfere o direito ao crédito para o fundo de aval, e o fundo poderá cobrar a dívida pelos meios legais.

Quanto ao volume de crédito que um fundo de aval pode garantir, segundo Casarotto Filho e Hammes (2000, p.4) “numa situação conservadora, a relação de alavancagem poderia ser estabelecida inicialmente de 1 para 3 entre patrimônio e saldo de avais”. Se a inadimplência for menor, o potencial de alavancagem do fundo aumenta.

## **2.10 Fundos de aval X sociedades de garantias solidárias**

O capítulo VIII (art. 25 a 31) do Estatuto da Microempresa (Lei no. 9.841 de 05/10/1999, regulamentada pelo Decreto no. 3.474 de 19/05/2000), estabeleceu as condições para a criação de Sociedades de Garantias Solidárias (Casagrande, 2001).

Conforme Casagrande (2001, p.48), “A Sociedade de Garantia Solidária é uma sociedade anônima, personalidade jurídica de direito privado, e enquadra-se nas sociedades de responsabilidade limitada”.

“O objetivo da Sociedade de Garantia Solidária, é a concessão de garantia bancária, mediante a celebração de contratos, a todos os sócios participantes na Sociedade. Sua estrutura administrativa é aquela comum nas demais S.A, composta da Assembléia Geral, do Conselho de Administração, do Conselho Fiscal e da Diretoria Executiva” (CASAGRANDE, 2001, p.49).

Percebe-se, portanto que, quanto aos objetivos e forma de atuação, existem poucas diferenças entre Fundos de Aval e Sociedades de Garantias Solidárias. As diferenças mais relevantes referem-se à personalidade jurídica, e ao fato de que, nas Sociedades de Garantias Solidárias, existe a necessidade dos sócios participantes serem micro ou pequenas empresas. Na prática, muitas vezes, as Sociedades de Garantias Solidárias são consideradas Fundos de Aval.

A Sociedade de Garantia Solidária, de acordo com a Lei, será

constituída em forma de sociedade anônima, para a concessão de garantia a seus sócios participantes, mediante contrato, podendo ter duas categorias de sócios: participantes e investidores.

Os sócios participantes serão, exclusivamente, microempresas e empresas de pequeno porte com, no mínimo, dez participantes e participação máxima individual de 10% do capital (Lei 9.841, de 05.10.1.999).

Os sócios investidores são pessoas físicas ou jurídicas, que efetuarão aporte de capital na sociedade, com o objetivo exclusivo de auferir rendimentos, não podendo sua participação, em conjunto, exceder a 49% do capital social (GONÇALVES, 2000).

Segundo Casarotto Filho e Hammes (2000) a constituição de sociedades locais de garantia solidária poderia contribuir para a redução do nível de inadimplência e complementar os fundos de aval nacionais e/ou estaduais, aliada à possibilidade dessa sociedade trabalhar como agente dos bancos, podendo vir a ser a resposta para a desburocratização do crédito.

A título de exemplo, pode-se utilizar a contribuição das pequenas e médias empresas no sucesso recente da Itália em se tratando de crescimento e desenvolvimento econômico. A Itália é considerada a “terra dos distritos industriais”, os chamados *clusters*. Concentradas nas regiões norte e nordeste, milhares de pequenas e médias empresas se aglomeram em várias cidades, ou em suas periferias, produzindo em regime de especialização flexível grande número de bens e serviços diferenciados em setores tradicionais — têxteis, calçados, confecções, produtos cerâmicos, móveis — mas também em alguns de maior elaboração tecnológica. O resultado disso foi o aumento da oferta de empregos, aumento real de salário e melhora da

infra-estrutura social e urbana, com impactos na educação, segurança e saúde. Vários fatores não-econômicos foram fundamentais para esse fenômeno, porém, um fator econômico de grande importância foi a instituição de um sistema de crédito eficiente que proporcionou o acesso destes empresários aos recursos financeiros (em grande parte subsidiado pelo Estado) necessários aos investimentos (GALVÃO, 1998).

Todo esse arcabouço legal, criado a partir de 1996, possibilita uma série de ações cuja finalidade é garantir parte do risco dos financiamentos procedidos pelas instituições financeiras oficiais, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras e sociedades de crédito.

Com estes mecanismos de garantia de crédito, os bancos comerciais podem lançar-se em operações de financiamentos com maior desenvoltura, na medida em que os colaterais dados em garantia minimizarão o risco envolvido.

Desta forma, a criação dos fundos de aval constitui-se num significativo instrumento facilitador da expansão do crédito, incentivando o investimento produtivo, a geração de emprego e renda e impactando de forma positiva o crescimento e desenvolvimento econômico do país.

Verifica-se que um sistema financeiro estruturado com mecanismos de apoio à expansão do crédito aos pequenos empreendedores, como os fundos de aval, é fundamental para promover o fortalecimento da economia, gerando crescimento e desenvolvimento para a Sociedade.

Neste capítulo verificou-se a importância do crescimento econômico para as sociedades capitalistas. Constatou-se que, para haver crescimento

econômico, é necessário que haja investimentos. Grande parte dos investimentos só acontece quando há um sistema de crédito que atinja os objetivos de intermediar a transferência de recursos financeiros dos poupadores para os empreendedores. A disponibilização dos recursos aos empreendedores se realiza através de operações de crédito, assim, abordou-se a questão dos riscos e das garantias de crédito. Neste ponto, ou seja, nas garantias de crédito é que se concentram o tema deste trabalho. Por isso pesquisou-se sobre os fundos de aval e verificou-se a sua importância como mecanismo facilitador de acesso ao crédito.

O próximo capítulo apresenta um estudo de caso sobre um fundo de aval criado na cidade de Francisco Beltrão-PR. O objetivo é verificar a possibilidade de utilizar o fundo de aval como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos aos pequenos agricultores de Francisco Beltrão .

Para isso, desenvolve-se uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa. Adota-se o tipo de entrevista despadronizada ou não estruturada. Conforme Marconi e Lakatos (1999), a entrevista despadronizada é formada em geral por perguntas abertas, podendo ser respondidas dentro de uma conversação informal.

Os procedimentos para atingir os objetivos da dissertação são os seguintes:

- 1) levanta-se através de diversas entidades, como sindicatos dos produtores rurais, EMATER, Prefeitura Municipal e Banco do Brasil, a relação dos pequenos produtores rurais de Francisco Beltrão;

- 2) analisam-se os documentos contábeis e administrativos do FAGER, como, Estatuto social, atas de assembléias, as Leis Municipais nºs.

2720, de 23.04.1999 e 2732, de 25.06.1999, balanços, balancetes, fluxos de caixa, relação dos agricultores associados e relação das operações avalizadas pelo FAGER, etc. .. com o objetivo de verificar a adesão e evolução do número de agricultores e da quantidade de operações do FAGER, desde a sua criação em 1998 até 2003;

3) apura-se, através das informações do Banco do Brasil e do FAGER, o comportamento do índice de inadimplência da carteira de operações garantidas pelo FAGER, nos 5 anos de funcionamento do fundo;

4) realizam-se entrevistas com parte destes pequenos agricultores com o objetivo de identificar as vantagens e desvantagens, para esses agricultores, em utilizar o Fundo de Aval, FAGER, como garantia nos financiamentos rurais, em comparação com as garantias tradicionais de crédito: Penhor, hipoteca e aval/fiança de pessoa física;

5) realizam-se entrevistas com os administradores locais do Banco do Brasil, responsável por cerca de 95% dos financiamentos aos pequenos agricultores, com o objetivo de identificar as vantagens e desvantagens para o Banco em vincular o FAGER como garantia de crédito nos financiamentos aos pequenos agricultores.

Com as informações recolhidas nas entrevistas e os dados coletados nos documentos disponibilizados pela diretoria do FAGER, analisa-se a adesão dos pequenos produtores rurais ao Fager, a evolução da quantidade e dos valores das operações formalizadas com garantia do fundo de aval, as principais vantagens e desvantagens mencionadas pelos produtores rurais e pelo agente financeiro, no caso o Banco do Brasil, em utilizar o FAGER como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos rurais.

Finalmente, avaliam-se os dados coletados para verificar se os objetivos da pesquisa foram alcançados e o problema de pesquisa foi equacionado.

### **3 FUNDO DE AVAL: UM ESTUDO DE CASO**

Este capítulo apresenta um estudo de caso referente à constituição e implementação de um fundo de aval, com o objetivo de verificar, na prática, a possibilidade de utilizar o fundo de aval como garantia de crédito nos financiamentos bancários aos pequeno produtores rurais.

Busca-se, também, verificar as vantagens e desvantagens, tanto para os agricultores como para os bancos, de se utilizar o fundo de aval em substituição às garantias tradicionais de crédito, como hipoteca, penhor e aval ou fiança de pessoa física.

O objeto de estudo é o Fundo de Aval criado na cidade de Francisco Beltrão no Estado do Paraná; FAGER, no ano de 1998, pela iniciativa da prefeitura municipal e de algumas entidades representativas de classes, na tentativa de facilitar o acesso ao crédito em diversas linhas de financiamento, através da prestação de garantia aos empreendedores do município. Ao longo da pesquisa percebe-se que o FAGER acaba se concentrando exclusivamente na prestação de garantias nos financiamentos aos pequenos produtores rurais.

#### **3.1 Características do município de Francisco Beltrão**

O Município de Francisco Beltrão está localizado no Sudoeste

Paranaense, e foi fundado na década de 50. Francisco Beltrão tem suas origens no desbravamento de colonizadores oriundos do Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Sua atividade agrícola é desenvolvida predominantemente em sistema de minifúndios. Possui um parque industrial significativo onde se destacam indústrias de porte como as filiais do frigorífico SADIA Concórdia e do Grupo Perdigão, entre outros. Seu comércio é muito dinâmico, constituindo-se num centro de compras da microregião. O município foi criado através da Lei Estadual nº 790, de 14 de dezembro de 1951, e instalado em 14 de dezembro de 1952, sendo desmembrado de Clevelândia.

Segundo o senso publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), a população do município no ano de 2000 era de 73.240 habitantes, dividindo-se em 15.412 habitantes na zona rural e 57.828 na zona urbana, contando com uma população economicamente ativa de 39.375 habitantes. O PIB naquele ano foi de US\$ 238.117.888,10, proporcionando uma renda *per capita* de US\$ 3.251,20. Os dados podem ser observados na Tabela 02.

**Tabela 2 - Produto Interno Bruto, população e renda per capita**

Ano	PIB US\$	População	PIB <i>per capita</i> US\$
1998	189.993.375,75	71.080	2.672,95
1999	240.511.612,64	72.125	3.334,65
2000	238.117.888,10	73.240	3.251,20
2001*	242.225.754,66	74.550	3.249,17
2002**	241.722.331,25	75.850	3.186,85

Fonte: IBGE e IPARDES.

\*Dados não definitivos.

\*\*Dados estimados.

Considerando os setores de atividades, o PIB municipal no ano de 2000 está dividido da seguinte maneira: o setor agropecuário representa 12,79%; o setor industrial 28,35% e o setor de serviços 58,86%. Na Tabela 03 pode-se observar o número de empresas por setor de atividade, e cabe notar que o município conta com 2.832 propriedades rurais.

**Tabela 3 - Distribuição das Atividades Econômicas no Município de Francisco****Beltrão**

Setor	Número Total de Estabelecimentos*
Indústria	315
Comércio	1.531
Serviços	1.287
Propriedades Rurais	2.832

Fonte: Prefeitura Municipal e Secretaria da Fazenda do Estado do Paraná.

\* Sujeitos ao recolhimento do Imposto Sobre Mercadorias e Serviços (ICMS).

O setor industrial se destaca na produção de alimentos, bebidas e madeiras que são destinados ao mercado local, regional e até nacional.

O comércio e o setor de serviços conferem significativo dinamismo ao município, com empresas ofertando variada gama de produtos e serviços que atraem consumidores de outras regiões.

Também conta com destaque a atividade agrosilvopastoril com a produção de milho, aves de corte e suínos.

Entretanto, como na maioria dos municípios brasileiros, o desemprego é uma realidade. Para que os mini e pequenos agropecuaristas tenham condições de viabilizar a sua permanência no campo, evitando o seu deslocamento para a periferia da cidade, aumentando ainda mais o desemprego, faz-se necessário que o poder público e organismos de representação social apoiem estes trabalhadores, principalmente facilitando o acesso ao crédito para desenvolvimento de sua atividade econômica.

### **3.2 A criação do fundo de aval**

No ano de 1998 várias situações combinadas provocaram uma discussão acerca do crédito para as empresas e pequenos produtores rurais do município de Francisco Beltrão.

O município, através da Secretaria Municipal de Agricultura, celebrou um convênio com o Banco do Brasil com o objetivo de operacionalizar o

Programa Nacional de Fomento “Especial”<sup>8</sup> (PRONAF/Especial - pronafinho). Para tanto, o município criou, através de lei, o Fundo Municipal de Aval. Mas o Tribunal de Contas do Estado do Paraná questionou a constitucionalidade do mesmo, pelo fato do poder público operar no sistema financeiro.

Dado que as operações do Programa de Geração de Emprego e Renda do Governo Federal (PROGER) estavam suspensas no município em virtude do índice de inadimplência estar acima do limite permitido pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Assistência ao Trabalhador (CODEFAT), os representantes da Secretaria Regional do Trabalho (SERT), preocupados com a situação do crédito no município, levantaram a idéia de se pensar num mecanismo de aval para os pequenos e micros empreendedores que além do poder público, contasse com a participação de outras entidades e agentes privados.

Para dar passos concretos na formatação de um modelo de gestão do crédito para o município, representantes da prefeitura municipal visitaram outros municípios, no Estado de Santa Catarina, com o intuito de avaliar as idéias e os projetos que estavam sendo implantados naquelas cidades. Um dos projetos visitados e que serviu de referência foi o “Banco do Povo” do município de Blumenau (SC).

Reunindo as informações do já existente Fundo de Aval Municipal, PROGER, Banco do Povo, Cooperativas de Crédito etc., concluiu-se por um modelo próprio que se adequasse à situação local. Assim, surgiu em 15 de

---

<sup>8</sup> Os recursos deste programa visam o crédito para o fomento de atividades em pequenas propriedades rurais.

dezembro de 1998 o Fundo de Aval de Geração de Emprego e Renda de Francisco Beltrão (FAGER - FB).

O FAGER - FB nasceu devido a experiência histórica mostrar que o sistema financeiro brasileiro é vertical e centralizador, excludente de um grande número de empresários e potenciais empreendedores, do acesso ao crédito.

As instituições bancárias, apesar dos esforços recentes, ainda não superaram as dificuldades no trato das questões do pequeno e microcrédito, pois as garantias hipotecárias, de aval e outras exigências do setor financeiro têm se constituído em grave obstáculo ao surgimento e crescimento de diversos empreendimentos.

Portanto, o FAGER - FB surge com a finalidade de fomentar o crescimento e desenvolvimento econômico a partir do município, contando com a participação do poder público e agentes privados.

O papel do poder público quanto ao fomento é reconhecidamente importante. Entretanto, quase sempre ocorrem ingerências políticas que distorcem os resultados em relação aos objetivos inicialmente propostos. Daí, a necessidade da sociedade civil organizada estar presente neste tipo de iniciativa e processo.

O FAGER - FB é uma sociedade civil, de direito privado, constituído através de quotas de capital, com responsabilidade limitada e entendida como associação.

Tem o objetivo precípua de "... favorecer o acesso ao crédito institucionalizado às micros e pequenas empresas, micros e pequenos empresários urbanos e rurais e às agroindústrias e pessoas físicas que

desenvolvem atividades econômicas urbanas e rurais...” (Estatuto Social p. 01) no âmbito do território do município, mediante a prestação de aval em garantia suplementar.

A gestão do FAGER - FB é realizada pelo Conselho Administrativo, através do seu presidente, vice-presidente e um secretário; pelo Conselho Fiscal, que conta com três membros titulares e três suplentes. Esses conselhos seguem as diretrizes e decisões tomadas em assembléia geral, formada por três representantes de cada entidade sócio-quotista.

O antigo Fundo de Aval Municipal foi extinto e as operações e valores remanescentes foram incorporados ao FAGER – FB. Em 23.04.1999, o Prefeito Municipal sancionou, a Lei nº 2.720/99 que autorizou o Poder Executivo Municipal a conceder auxílio financeiro de até R\$ 100.000,00 por exercício, para auxiliar a constituição do novo Fundo de Aval.

Os candidatos a se beneficiarem das facilidades proporcionadas pelo fundo de aval poderão adquirir a qualidade de beneficiários depois de terem seus nomes aprovados pelo Conselho de Administração, mediante análise cadastral, e adquirirem quotas de participação, em espécie, no valor equivalente à porcentagem do valor do aval pretendido, definida em documento próprio, acordado entre o FAGER – FB e o agente financeiro conveniado. Em outras palavras, o beneficiário contribuirá com o fundo assumindo algum percentual da garantia de aval negociada com o agente financeiro. O valor utilizado como referência nas operações, está em torno de 3% a 5%, dependendo da quantidade de financiamentos que o agricultor já realizou com aval do FAGER.

O FAGER - FB pode facilitar as operações de financiamento em

diversas linhas de crédito, através do estabelecimento de convênios com as instituições financeiras oficiais e privadas.

Neste ponto, há a perspectiva de possibilitar a utilização de recursos do PROGER com o aval complementar do Fundo de Aval para Micro e Pequenas empresas (FAMPE) implementado e administrado pelo Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

Em síntese, o FAGER – FB deveria ser um elemento facilitador do crédito no município mediante a prestação de aval complementar em diversas linhas de financiamento, estimulando a atividade econômica e impactando positivamente na geração de emprego e renda.

### **3.3 Operação e resultados do fundo de aval**

Nesta seção desenvolvem-se as etapas previstas no roteiro do estudo de caso, a fim de atingir os objetivos da dissertação de verificar a possibilidade de utilizar os fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos aos pequenos produtores rurais de Francisco Beltrão.

O levantamento do número de produtores rurais de Francisco Beltrão previsto no roteiro do estudo de caso, foi obtido junto à Secretaria Municipal de Agricultura e ao Sindicato Rural de Francisco Beltrão. Segundo a Secretaria, o Município possui 2.832 propriedades rurais. Estas propriedades estão divididas entre 1600 proprietários, sendo grandes, médios e pequenos

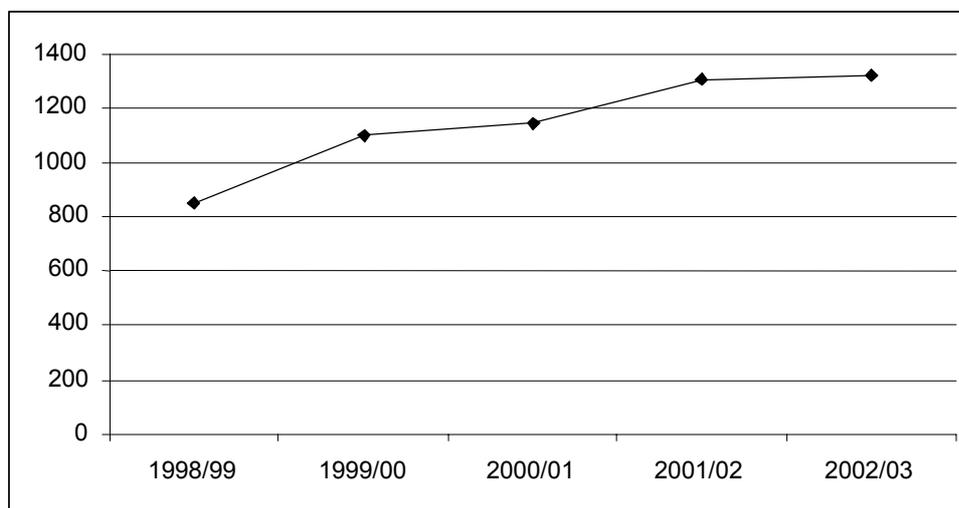
produtores rurais. Segundo o sindicato rural, 90% desse total, ou seja, 1450 proprietários são classificados como mini ou pequenos produtores rurais. Entretanto existem no município cerca de 400 pequenos produtores, que não possuem propriedade rural. Eles exploram imóveis rurais de terceiros, através de contratos de arrendamento ou parceria. Portanto, embora esses números apresentem pequenas oscilações de um ano para outro, considera-se para efeito deste trabalho, que o município possui 1850 pequenos produtores rurais, entre proprietários e arrendatários.

Na Segunda etapa, apurou-se através das informações fornecidas pelo Banco do Brasil e pelo FAGER, o número de agricultores que utilizaram o Fundo de Aval como garantia dos financiamentos agropecuários, a partir da safra 98/99 até a safra 2002/2003. O objetivo era verificar a adesão dos pequenos produtores rurais ao Fundo de Aval e a evolução da quantidade de financiamentos concedidos com garantia do FAGER nos 5 anos de existência do Fundo. Os dados estão demonstrados na tabela 04 e figuras 3 e 4.

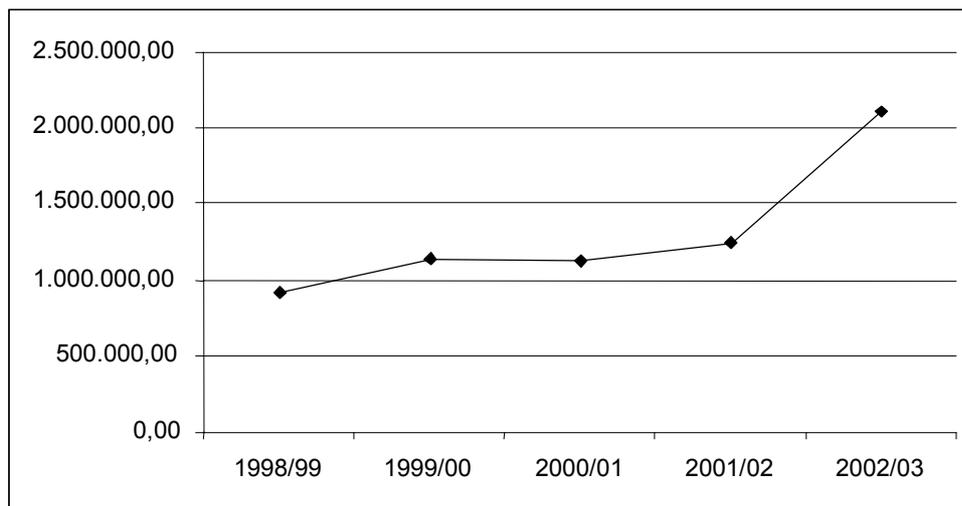
**Tabela 4 - Número de operações e valores amparados pelo FAGER**

Período	Nº de Operações	% Pequenos Produtores	Valores das Operações
1998/99	850	46%	920.000,00
1999/00	1.103	60%	1.138.200,00
2000/01	1.147	62%	1.119.300,00
2001/02	1.304	70%	1.245.200,00
2002/03	1323	72%	2.113.000,00

Fonte: FAGER – FB e Banco do Brasil (Agência de Francisco Beltrão).

**Figura 3 - Operações amparadas pelo FAGER**

Fonte: FAGER – FB e Banco do Brasil (Agência de Francisco Beltrão)



**Figura 4 - Valores amparados pelo FAGER**

Fonte: FAGER – FB e Banco do Brasil (Agência de Francisco Beltrão)

Na terceira etapa, com as informações fornecidas pelo Banco do Brasil e pelo FAGER, apurou-se o índice de inadimplência das operações garantidas pelo fundo de aval, durante os cinco anos de funcionamento. Este dado é importante, porque se a inadimplência das operações amparadas pelo fundo for incompatível com a comissão de aval cobrada dos financiados, pode comprometer a viabilidade do fundo: primeiro porque as reservas financeiras do fundo poderiam ser insuficientes para honrar as dívidas avalizadas; segundo, porque a comissão de aval poderia se tornar muito onerosa para os tomadores de crédito, já que o risco de inadimplência está embutido no cálculo da taxa.

Entretanto o que se observa na tabela 5, demonstra que estes indicadores têm melhorado a cada período, tanto na quantidade de operações, quanto em valores honrados pelo Fundo, fazendo com que o índice de inadimplência caísse de 1,6% no período 1998/99 para 0,15% no período 2001/02.

**Tabela 5 - Inadimplência em operações amparadas pelo FAGER**

Período	Operações honradas pelo FAGER	Valores honrados pelo FAGER (R\$)	Índice de inadimplência (%)
1998/99	14	18983,36	1,60
1999/00	18	21807,00	1,95
2000/01	7	9679,88	0,70
2001/02	2	3204,55	0,15

Fonte: FAGER – FB e Banco do Brasil (Agência de Francisco Beltrão)

Conforme previsto no roteiro do estudo de caso, na quarta etapa, foram entrevistados 37 pequenos produtores rurais de Francisco Beltrão, ou seja, 2% (dois por cento) do total. Destes 37 agricultores, 31 fizeram, pelo menos uma operação com garantia do FAGER.

O objetivo era identificar as vantagens em utilizar as garantias do Fundo de Aval, em relação às garantias tradicionais do crédito rural: Hipoteca, Penhor e aval/fiança de terceiros.

As principais vantagens citadas pelos pequenos produtores entrevistados foram:

- a) rapidez na formalização e liberação dos financiamentos;
- b) menor custo na contratação, principalmente, quando comparado à hipoteca em função da dispensa dos registros e certidões cartorários;
- c) manutenção dos bens livres de ônus e gravames, diferentemente da hipoteca ou penhor;

Quando comparado ao aval de terceiros, embora o custo do FAGER

seja maior, a maioria dos entrevistados mencionaram como principais dificuldades e que normalmente inviabilizam a sua obtenção, os seguintes aspectos:

- a) o constrangimento em solicitar a amigos ou conhecidos o popularmente conhecido como “aval de favor”;
- b) as exigências do banco em relação ao cadastro do avalista, como patrimônio, tradição na atividade e necessidade de ser cliente do Banco;
- c) outro ponto negativo, é que quem recebe o aval, fica moralmente obrigado a retribuir o “favor”, comprometendo o próprio patrimônio, no caso de insucesso do avalizado.

Outra vantagem oferecida pelo FAGER, é a redução gradativa na taxa de aval cobrada do agricultor. A cada operação avalizada pelo Fundo e liquidada pelo agricultor, a comissão cobrada na próxima operação é reduzida em meio ponto percentual.

Na Quinta etapa do estudo de caso, foram entrevistados os administradores do Banco do Brasil, responsável por 95% dos financiamentos aos pequenos produtores rurais de Francisco Beltrão.

O objetivo era verificar as vantagens para o agente financeiro em vincular o FAGER como garantia de crédito nos financiamentos aos pequenos produtores rurais.

Segundo os representantes do Banco, as principais vantagens são:

- a) redução do risco do não recebimento dos financiamentos;
- b) baixo custo operacional pela simplicidade e rapidez

na contratação das operações;

c) agilidade na formalização e liberação dos financiamentos, com reflexos na satisfação dos clientes, em função da dispensa de certidões e registros cartorários;

d) rapidez na solução de eventuais inadimplências, diferentemente de outras garantias (hipoteca, penhor ou aval de terceiros), que necessitam de ações na justiça.

### **3.4 Conclusões do estudo de caso**

Nos cinco anos de existência, o Fundo de Aval de Francisco Beltrão, demonstrou-se eficiente como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos aos pequenos produtores rurais.

A quantidade de operações que contou com a garantia do FAGER teve crescimento em todos os anos, desde a sua criação. Na safra 1998/99 o número de operações foi de 850, enquanto que na última safra, 2002/2003 a quantidade de operações chegou a 1323. Em relação aos valores, estes também cresceram: na safra 1998/99 o valor das operações atingiu R\$ 920.000,00, passando a R\$ 2.113.000,00 em 2002/03. A quantidade de operações e os valores envolvidos podem ser observados na Tabela 04 e nas Figuras 03 e 04.

Constata-se que os objetivos de verificar a adesão e a evolução da quantidade de pequenos produtores que utilizaram o FAGER como garantia

nos financiamentos bancários foram alcançados. Conforme observa-se na tabela 4, a adesão dos pequenos produtores rurais ao FAGER no primeiro ano de funcionamento do Fundo foi de 46%. Este número vem crescendo ano a ano, sendo que na última safra 72% dos pequenos produtores realizaram financiamentos com garantia do FAGER.

Com relação ao índice de inadimplência, conforme mostra a tabela 5, observa-se que vem caindo a cada ano. Isto demonstra que os critérios utilizados pelo fundo na seleção dos tomadores de crédito tem sido eficazes.

As vantagens para os pequenos produtores em utilizar o FAGER, como garantia de crédito nos financiamentos, relacionadas na seção anterior, demonstram a satisfação dos pequenos produtores com as facilidades oferecidas pelo FAGER.

Por outro lado, o agente financeiro, que fornece o crédito, e portanto necessita assegurar-se de que os recursos liberados retornem nas condições pactuadas, também está satisfeito com o funcionamento do FAGER. A inadimplência diminuiu, a satisfação dos clientes melhorou e o custos operacionais também diminuíram.

Diante dos dados apresentados no estudo de caso, constata-se que, neste pouco tempo de funcionamento do FAGER, o maior benefício econômico para a comunidade de Francisco Beltrão foi a expansão do crédito aos pequenos produtores rurais, que favorecidos com os financiamentos, conseguem manter suas propriedades produtivas e viabilizar sua permanência na zona rural.

Concluí-se que é possível utilizar o Fager - Fundo de Aval de Francisco Beltrão como mecanismo de garantia de crédito nos

financiamentos ao pequenos produtores rurais.

## **4 CONCLUSÕES E SUGESTÕES**

Neste capítulo apresentam-se as conclusões do trabalho, alcançadas através da bibliografia pesquisada e do estudo de caso apresentado no terceiro capítulo.

### **4.1 Conclusões**

A bibliografia pesquisada demonstra que os fundos de aval estimulam o crescimento e desenvolvimento econômico na medida em que facilitam o acesso ao crédito aos pequenos produtores desprovidos de garantias para obtenção de empréstimos. Assim, possibilitam o investimento produtivo. Dessa forma, geram empregos e impactam positivamente a renda proporcionando crescimento econômico.

O objetivo geral da pesquisa era verificar a possibilidade de utilizar os fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos bancários aos pequenos produtores rurais.

Verificou-se que os fundos de aval reduzem os riscos de inadimplência dos financiamentos bancários, possibilitando a ampliação do volume de crédito aos pequenos produtores.

O estudo de caso, apresentado no capítulo 3, demonstra a possibilidade de utilizar os fundos de aval como mecanismo de garantia de

crédito aos pequenos produtores rurais. Constatou-se que a adesão dos pequenos produtores ao Fager foi significativa, 46% no primeiro ano. Esse número evoluiu em todos os anos, atingindo 72% dos pequenos produtores com financiamento garantido pelo Fager na última safra, conforme demonstrado na tabela 4.

As vantagens para os pequenos produtores, o reduzido índice inadimplência da carteira de operações e o crescimento do volume de financiamentos amparados pelo Fager, confirmam a possibilidade de utilizar os fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito para os pequenos produtores rurais.

Portanto, considera-se que o objetivo geral da pesquisa de verificar a possibilidade de utilizar os Fundos de aval como mecanismo de garantia de crédito nos financiamentos aos pequenos produtores rurais foi integralmente atingido.

Quanto ao objetivo específico da pesquisa, de listar as principais vantagens e desvantagens, para os pequenos produtores rurais, em utilizar os fundos de aval em relação às outras garantias de crédito, a pesquisa realizada em Francisco Beltrão, demonstrada no estudo de caso, apontou como principais vantagens para os produtores rurais:

- A rapidez na formalização e liberação dos financiamentos;
- O menor custo de contratação, principalmente, quando comparado à hipoteca, em função da dispensa de certidões e registros cartorários;
- A manutenção dos bens dos pequenos produtores livres de ônus e gravames, diferentemente da hipoteca e do penhor;

Como desvantagem, observou-se que os custos de contratação dos

financiamentos com garantia do Fundo de Aval são superiores aos custos de contratação com aval de terceiros, entretanto utilizando o fundo de aval o produtor evita o constrangimento de solicitar a amigos ou conhecidos o popularmente conhecido como “aval de favor”, o que o deixaria moralmente obrigado a retribuir o “favor”, comprometendo o próprio patrimônio no caso de insucesso do avalizado.

Em relação ao segundo objetivo específico, de verificar se ocorre redução de risco para os investidores nos financiamentos amparados por garantia de fundos de aval, constatou-se, através do estudo de caso, que este risco é praticamente eliminado, pois caso o produtor não liquide o seu financiamento junto à instituição financeira, o fundo, que é o avalista da operação efetua o pagamento. Portanto, constata-se que há efetiva redução de risco para os bancos investidores, que só deixariam de receber determinado financiamento se o fundo de aval não honrasse o seu compromisso.

Quanto aos objetivos específicos da pesquisa, de apurar a adesão dos pequenos produtores rurais ao fundo de aval, e a evolução da quantidade de financiamentos bancários concedidos aos pequenos produtores de Francisco Beltrão, com garantia do Fager, nos últimos cinco anos, verificou-se, conforme mostra a tabela 4, que a adesão no primeiro ano foi de 46%, evoluindo nos anos seguintes e atingindo 72% na última safra. Estes números demonstram que o Fager vêm cumprindo a finalidade que motivou a sua criação: “facilitar o acesso ao crédito aos pequenos produtores rurais”.

Quanto ao objetivo específico de, analisar o comportamento do índice de inadimplência da carteira de operações do Fager, observou-se que se a

inadimplência fosse incompatível com a comissão cobrada dos financiados, poderia provocar a insolvência do fundo, já que as reservas financeiras poderiam ser insuficientes para honrar as dívidas avalizadas, ou a comissão de aval poderia se tornar muito onerosa para o produtor.

Entretanto, conforme mostra a tabela 5, a inadimplência da carteira de operações do Fager é reduzida e vem caindo todos os anos. Isso indica que o risco da inadimplência comprometer a viabilidade do fundo está afastado.

Como contribuição do presente estudo, procurou-se trazer à discussão este novo mecanismo de apoio ao funcionamento do sistema de crédito, chamado Fundo de Aval.

Observou-se que, além do papel do poder público, no caso do Fager, a participação das entidades representativas de classes e agentes privados foi de fundamental importância no sucesso do projeto. As dificuldades de acesso ao crédito em função da falta de garantias, podem ser superadas, ou pelo menos amenizadas, quando a sociedade, através das diversas entidades de representação, se mobiliza e assume a disposição de viabilizar soluções.

A intenção da pesquisa não era esgotar o assunto. O que se propõe é que novos trabalhos sejam desenvolvidas sobre o tema, que carece de muita discussão e aperfeiçoamentos, mas que deve firmar-se como importante instrumento de prestação de garantias nos financiamentos aos pequenos produtores rurais.

## 4.2 Sugestões

Como sugestão para futuros trabalhos em nível de mestrado ou doutorado, poderia-se abordar a questão de como se determinar a comissão de aval paga pelos tomadores de crédito aos fundos de aval, pois não existe na literatura modelos matemáticos científicos de determinação desta taxa.

Na prática o que se observa é que estas taxas são estabelecidas a partir de parâmetros subjetivos, o que, ou torna o seu custo excessivamente oneroso ao produtor, ou, por outro lado, aumentam o risco de insolvência do fundo, caso a inadimplência seja superior às reservas acumuladas com a cobrança das comissões.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. O pronaf e a intermediação bancária, **Gazeta mercantil**, São Paulo, 17 abr.2002. Análises e perspectivas, p.A3.

**Agilizar Crédito para Pequenas Empresas.** Disponível em: <<http://www.ciencia.sp.gov.br/nabril.htm>>. Acesso em: 06/07/2002

**Agricultura familiar.** Disponível em: <[www.an.com.br/1998/abr/07/0opi.htm](http://www.an.com.br/1998/abr/07/0opi.htm)>. Acesso em: 22/11/2002

ALÉM, A C.; GIAMBIAGI, F. **Aumento do investimento:** desafio de elevar a poupança privada no Brasil. IPEA, Rio de Janeiro, RJ, 1997.

BACEN. **Resolução nº 2.148, de 16 de março de 1995.** Internação de recursos externos destinados ao Crédito Rural.

BACEN. **Resolução nº 2.191, de 14 de agosto de 1995.** Criação do PRONAF.

BACEN. **Resolução nº 2.629, de 10 de agosto de 1999.** Criação dos grupos PRONAF e definição das linhas de crédito destes grupos.

BANCO CENTRAL – BACEN. **Manual de crédito rural.** Brasília, DF, 1989.

BARROS, J. et al. **Reestruturação do setor financeiro.** Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, Brasília, 1998.

BARROS, J. R. M.; ALMEIDA JR, M. F. **Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil.** Ministério da fazenda, Secretaria de Política Econômica, Brasília, 1997.

BLATT, A. **Avaliação de risco e decisão de crédito.** São Paulo: Nobel, 1999.

BUAINAIN, M. B.; FONSECA, R.B. Limites e possibilidades dos fundos de aval, **Valor econômico**, Rio de Janeiro, 03 jun.2002. 1º caderno, p.A-12.

**Burocracia dificulta acesso ao crédito.** Disponível em: <[www.opopular.com.br/anteriores/23jul2000/economia/5.htm](http://www.opopular.com.br/anteriores/23jul2000/economia/5.htm)>. Acesso em: 06/07/2002

CASAGRANDE, Z. J. **Proposta de sociedade local de garantia solidária para micro e pequenas empresas.** Florianópolis, 2001. 108p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

CASAROTTO FILHO, N. i HAMMES, A. E. **Sociedade de garantia solidária: uma proposta preliminar para implementação de sociedades locais de garantia de crédito.** Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, Florianópolis, SC, maio, 2000.

CMN. **Resolução no. 1912, de 11 de março de 1992.** Canaliza recursos dos Fundos de Commodities para a agricultura.

**Começa a funcionar o Fundo de Aval do Estado de São Paulo.** Disponível em: <[www.seade.gov.br/negocios/snn.html#Fundo%20de%20Aval](http://www.seade.gov.br/negocios/snn.html#Fundo%20de%20Aval)>. Acesso em: 21/11/2002

CONTADOR, C. R. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento financeiro.** In: Mercado de capitais e desenvolvimento econômico, Oliveira, A. F de et al., IBMEC, Rio de Janeiro, RJ, 1977.

COSTA, F. N. da **Economia monetária e financeira: uma abordagem pluralista.** São Paulo: Makron Books, 1999.

COUTINHO, L. G. i BELLUZZO, L. G. de M. **Desenvolvimento e estabilização sob finanças globalizadas.** Economia e Sociedade, Campinas (7), p. 129-154, dez. 1996.

**Crédito do Fundo de Aval atinge R\$ 18 milhões.** Disponível em: <<http://folhadamanha.com.br/10/17/ec16emp.htm>>. Acesso em: 06/07/2002

CRUZ, M. A. **A EFF-Equalização financeira federal da cpr financeira como alternativa de financiamento da produção agropecuária**. Florianópolis, 2001. 124p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2001.

DOMAR, E. D. **Essays in the Theory of economic growth**. Oxford: Oxford University Press, 1957.

DORNBUSCH R. ; FISCHER, S. **Macroeconomia**. 5ª ed., São Paulo: Makron Books, 1991.

FAGER-FB, **Ata da assembleia geral de constituição**. 15 de dezembro de 1998, Francisco Beltrão.

FAGER-FB, **Estatuto Social**. 15 de dezembro de 1998, Francisco Beltrão.

FAGUNDES, M. H. **Comentários sobre o crédito rural e sua evolução recente**. Brasília: CFP, 1987.

FAMA, E. **Banking in theory of finance**. Journal of Monetary Economics, 6, 1980.

**FAMPE - Fundo de Aval às Micro e Pequenas Empresas**. Disponível em: <<http://gemeos.electus.com.br/sebraece/fampebb.htm>>. Acesso em: 14/08/2002

FERREIRA, Aurélio B. de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

FORTUNA, E. **Mercado financeiro: produtos e serviços**. Rio de Janeiro: Qualitymark , 1999.

FROYEN, R. T. **Macroeconomía**. São Paulo: Saraiva, 2000.

**Fundo de Aval DO SEBRAE**. Disponível em: <[www.exportnews.com.br/Prog/50899\\_01.htm](http://www.exportnews.com.br/Prog/50899_01.htm)>. Acesso em: 14/08/2002

**Fundo de Aval**. Disponível em: <[www.ciencia.sp.gov.br/lei190.htm](http://www.ciencia.sp.gov.br/lei190.htm)>. Acesso em: 14/08/2002

GALVÃO, O. J. de A. **Especialização flexível, firmas inovativas e novos espaços industriais: algumas lições da experiência internacional**. Política e Planejamento Econômico, vol. 12(3), p. 942-955, Rio de Janeiro, dez. 1998.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. São Paulo: Atlas, 2000.

GITMAN, L. J. **Princípios de administração financeira - essencial**. Porto alegre: Bookman, 2001

GOLDSMITH, R. W. **Financial structure and development**. New Haven, Yale Univ. Press, 1969.

GONÇALVES, A. S. M. **Fundos de Aval de estados e municípios**. FESA – DA, Universidade de Brasília, Brasília, DF, junho, 2000.

GOODHART, Charles E. **Dinâmicas financeiras privadas e o desafio às políticas dos bancos centrais**; Economia e Sociedade, Campinas/SP jun. 1995.

GORDON, K. **Financial deeping in economic development**. New York, Oxford Univ. Press, 1985. (Economic Development Series)

GURLEY, J. i SHAW, E. S. **Financial aspects of economic development**. American Economic Review, 45:4, 1995.

HARROD, R. F. **Towards a dynamic growth**. New York: Macmillan, 1948.  
**IBGE - Censo 2000**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo/default.php>  
Acesso em: 04/01/2003

International Financial Statistics/IMF – **Estatísticas de operações bancárias internacionais** - Bank For International Settlements – Disponível em: [www.bis.org/index.htm](http://www.bis.org/index.htm). Acesso em 06/07/2002.

KALDOR, N. **Alternative theories of distribution**. The Review of Economic Studies, p. 83-100, 1956.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Tradução de Mário R. Cruz, São Paulo: Nova Cultural, 1997.

KIRSCHEN, E. S. **Economic policies compared**. Elsevier, vol. 1, p. 17-29, 1974.

KLEIN, M. **A theory of banking firm**. Journal of Money, Credit and Banking, 3, 1971.

KREGEL, J. A. **Riscos e implicações da globalização financeira para a autonomia de políticas nacionais**. Economia e Sociedade, Campinas (7) p. 29-49, dez., 1996.

LEI ESTADUAL No. 790, de 14.12.51 (CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO DE FRANCISCO BELTRÃO)

**Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965**. Institucionalizou o Crédito Rural.

**Lei nº 8.023, de 12 de abril de 1990**. Altera a legislação do Imposto de Renda sobre o resultado da atividade rural e dá outras providências.

**Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Fixa os fundamentos, define os objetivos e as competências do Crédito Rural.

**Lei nº 9.531, de 10 de dezembro de 1997**. Institui o FGPC.

**Lei nº 9.841, de 05 de outubro de 1999**. Institui o Estatuto da Microempresa.

**Lei nº 9.872, de 23 de novembro de 1999**. Institui o FUNPROGER.

MARCONI, M. A. ; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARX, K. **O capital: crítica da Economia Política**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe, Nova Cultural, São Paulo, SP, 1997.

MCKINNON, R. I. **Money and capital in economic development**. Washington, The Brookings Inst., c1973.

MELLO, R. A. **Sociedade de garantia solidária como alternativa de acesso ao crédito para micro e pequenas empresas, no estado de Santa Catarina.** Florianópolis, 2002. 146p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.

MINSKY, H. **Financiamento e lucros.** In Cadernos ANGE nº 2, Rio de Janeiro: ANGE: 1992.

MINSKY, H. **Stabilizing an unstable economy.** New Haven e Londres, Yale University Press, 1986.

MIRANDA, J. C. **Dinâmica financeira e política macroeconômica.** Economia e Sociedade, Campinas (11), p. 243-273, dez., 1998.

MODIGLIANI, F. **Theory of economic growth.** The Review of Economic Studies, p. 125-144, 1966.

OLIVEIRA, A. F. et al. **Mercado de capitais e desenvolvimento econômico.** Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais – IBMEC, Rio de Janeiro, RJ, 1977.

PASINETTI, L. L. **Growth and income distribution.** Cambridge University Press, 1974.

**Pequena empresa terá mais facilidades no Fundo de Aval.** Disponível em: <[www.estado.com.br/edicao/pano/99/06/09/eco806.html](http://www.estado.com.br/edicao/pano/99/06/09/eco806.html)>. Acesso em: 06/07/2002

PINDYCK, R. S. ; RUBINFELD, D. L. **Microeconomia.** São Paulo: Makron Books, 1994.

PLIHON, D. **Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira.** Economia e Sociedade, Campinas (7), p. 85-127, dez., 1996.

**Poucos afirmaram conhecer o Fundo de Aval.** Disponível em: <[www.opopular.com.br/anteriores/23jul2000/economia/6.htm](http://www.opopular.com.br/anteriores/23jul2000/economia/6.htm)>. Acesso em: 14/08/2002

PRATT, S. P. **Cost of capital: estimation and applications.** Jhon Wiley i Sons, Inc., New York, USA, 1998.

PRESCOTT, E. **Financing economic development.** New york, The Macmillan, c 1971.

**Relatório sobre as Políticas de Emprego: Diagnóstico e Recomendações.**

Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/se/relatorio/pag\\_3.htm](http://www.mte.gov.br/se/relatorio/pag_3.htm)>. Acesso em: 22/11/2002

RIANI, F. **Economia: princípios básicos e introdução a microeconomia.** São Paulo: Pioneira, 1998.

SAMUELSON, P. A. **The Pasinetti paradox in neoclassical and more general models.** The Review of Economic Studies, p. 269-301, 1966.

SANTI FILHO, A. de **Avaliação de riscos de crédito.** São Paulo: Atlas, 1997.

SCHRICKEL, W. K. **Análise de crédito: concessão e gerência de créditos.** São Paulo: Atlas, 1998.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Zahar editores, São Paulo, SP, 1977.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** Tradução de Maria S. Possas, São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SHIGAKI, Terezinha Tiyoko Suzuki. **Proposta de um mecanismo de acompanhamento econômico-financeiro do devedor de uma instituição financeira para prevenir sua inadimplência.** Florianópolis, 2001, 137p. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC,2001.

SIMIONI, F.C. Política agrícola – crédito rural. In: **Acompanhamento da situação agropecuária do Paraná.** Curitiba. Setembro 1998.

SIMONSEN, M. H. ; CYSNE, R. P. **Macroeconomía.** São Paulo: Atlas, 1995.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas;** Tradução de Luiz J. Baraúna, São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SOLOW, R. M. **A contribution to the theory of economic growth.** The Quarterly Journal of Economics, p. 65-94, 1956.

TOBIN, J. **Commercial banks as creator of 'money'.** In Essays in economics macroeconomics. Cambridge: MIT Press, 1987.

TROSTER, L. R. ; MOCHÓN, F. **Introdução à economia.** São Paulo: Makron Books, 1999.

