
NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL APLICADA AO CRÉDITO RURAL

MUNDO NETO, Martin¹
SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de²

RESUMO: Este artigo tem como objetivo apresentar os principais problemas relacionados à oferta de crédito rural para a agricultura familiar sob a perspectiva da Nova Economia Institucional. Inicia-se com a apresentação da importância do crédito para a agricultura familiar, seguida da discussão dos problemas do crédito rural e das principais medidas tomadas pelos agentes financeiros no sentido de minimizar esses problemas. A parte final do artigo trata de algumas alternativas desenvolvidas por agricultores familiares e organizações correlatas para facilitar o acesso ao crédito rural governamental.

PALAVRAS-CHAVE: Economia institucional. Crédito rural. Agricultura familiar.

INTRODUÇÃO

IMPORTÂNCIA DO CRÉDITO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Para implementar uma determinada estratégia de desenvolvimento, as unidades familiares necessitam de recursos financeiros. Esses recursos podem ser utilizados para o custeio de atividades produtivas em projetos de investimentos, em atividades de comercialização da produção e no suprimento das necessidades familiares dos agricultores.

As especificidades das atividades agropecuárias, como a dependência em relação aos fatores climáticos, a sazonalidade da produção e o tempo de maturação dos organismos vegetais e animais, tornam a gestão dos recursos financeiros um fator crucial para a sustentabilidade da unidade produtiva. Os gastos incorridos durante o ciclo de produção e as receitas provenientes das vendas dos produtos apresentam uma defasagem que precisa ser equacionada com recursos financeiros próprios, ou captados externamente. Em uma situação de pouca capitalização, como a que ocorre entre a maioria dos agricultores familiares, o financiamento das atividades agropecuárias depende de recursos captados externamente.

¹ Mestrando em Engenharia de Produção - UFSCar - Professor Fundação Educacional de Ituverava - FFCL.

² Doutor em Economia Agrícola - Victoria University of Manchester.

As fontes de recursos financeiros podem ser diretas e indiretas. Entre as principais fontes diretas, estão os recursos próprios e os programas governamentais de crédito destinados à agricultura. Entre os programas governamentais, destacam-se o Programa de Apoio e Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – a nível nacional e programas similares concebidos pelos governos estaduais e municipais. Além das alternativas de financiamento oferecidas por programas governamentais, os agricultores familiares podem recorrer ao mercado informal de crédito rural (parentes, amigos e agiotas). As principais fontes indiretas de recursos são os fornecedores de insumos (tanto para o custeio da produção como para alguns investimentos) e os compradores da produção familiar (agroindústrias, intermediários, CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento), nas situações em que é possível transacioná-la antecipadamente.

Grande parte dos agricultores familiares utiliza, simultaneamente, os recursos provenientes de diversas fontes. Porém nem todos têm as mesmas oportunidades de acesso e nem sempre avaliam as vantagens e desvantagens em operar com determinadas fontes, seja em relação aos riscos envolvidos nas atividades ou em relação a uma análise do custo de oportunidade para os recursos utilizados.

Uma vez que o crédito rural continua sendo o principal instrumento da política agrícola, inclusive para agricultura familiar, este trabalho tem como objetivo analisar os problemas e os limitantes da política de crédito no processo de desenvolvimento. A Nova Economia Institucional aplicada ao mercado de capitais fornece o aporte teórico para o estudo.

1 PROBLEMAS DO CRÉDITO RURAL SOB A PERSPECTIVA DOS AGENTES FINANCEIROS

Os atores envolvidos no mercado de crédito rural atuam orientados por um conjunto de regras formais e informais¹⁰ que integram o ambiente institucional (NORTH,1990). As regras formais são estabelecidas por leis, normas, regulamentos, etc. As regras informais estão relacionadas às tradições e aos hábitos de comportamento, adotados pelos atores em um determinado ambiente. A aplicação dos conceitos da Nova Economia Institucional às operações de crédito rural possibilita uma melhor compreensão dos principais problemas dessas transações, uma vez que esta abordagem privilegia a análise das regras (formais e informais) presentes no

ambiente e como elas interferem na eficiência das organizações. No caso específico deste estudo, a ênfase está nas regras que regem as transações, envolvendo os agricultores familiares e os agentes de créditos: formais (agentes financeiros públicos e privados, cooperativas de crédito) e informais (agiotas, fornecedores, intermediários, parentes, etc.).

Os tradicionais problemas relacionados às operações de crédito são: a) necessidade de garantias contra os riscos de não pagamento; b) dificuldades e custos para obtenção de informações sobre os requerentes de crédito (problema de *screening*); c) necessidades de criação de dispositivos de controle para forçar a liquidação dos empréstimos por parte dos tomadores (problema de *enforcement*) e d) a utilização de dispositivos que direcionem as decisões dos tomadores para o sucesso das atividades produtivas, ou seja, não tomem decisões que possam comprometer a sua capacidade de pagamento (problema de incentivos) (HOFF; STIGLITZ, 1993). Esses problemas são identificados considerando-se a relação de crédito rural como uma relação de Agente-Principal, em que o agricultor é o agente, e os agentes financeiros, o principal. O foco da análise está relacionada aos problemas de informação principalmente por parte do principal.

A atomização das unidades de produção agropecuárias e a sua dispersão geográfica estão entre os fatores que não motivam os agentes financeiros a operarem com o setor. Essas características tornam difíceis e custosas as atividades de monitoramento das atividades produtivas e a aplicação dos recursos de crédito. Como os custos de transação, relativos às operações de crédito, são relativamente fixos, os agentes financeiros preferem emprestar maiores volumes de recursos para um grupo restrito de agricultores, do que pequenas quantias a um número elevado de pequenos produtores. (LAZZARINI; CHADAD, 2000) utilizam a metáfora “fricções” para explicar as imperfeições (falhas) que ocorrem no fluxo de capital no mercado financeiro e que são responsáveis pelos custos de transação nesse sistema. O Quadro-1 apresenta o resumo dessas “fricções” e alguns exemplos referentes às relações de crédito.

Os agentes financeiros adotam medidas, procurando se proteger dos riscos inerentes às atividades rurais. Entre essas medidas, as mais frequentemente adotadas são: a exigência de garantias reais (bens de capital, imóveis, avalistas, entrega de parte da safra futura, etc.), vincular o crédito ao fornecimento de insumos ou à venda da produção, e o estabelecimento de taxas de juros e condições de pagamento em função dos riscos das atividades financiadas (BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2001). A taxa de juros é um dos principais instrumentos para seleção dos

pedidos de empréstimo e seu valor é diretamente proporcional aos riscos envolvidos na operação (HOFF; STIGLITZ, 1993). Para um contrato referente a um projeto que envolve riscos elevados, é adotada uma alta taxa de juro, e o prazo de pagamento é diminuído. Porém, nas linhas de crédito dos programas especiais para a agricultura familiar, os agentes financeiros não podem alterar as taxas de juros. Para resolver os problemas de assimetria de informação e se protegerem de eventuais atitudes oportunistas dos tomadores de empréstimo, eles passaram a exigir garantias reais dos tomadores ou de seus avalistas e, muitas vezes, inviabilizam a consolidação dos empréstimos para aqueles que não têm como atender essas exigências.

Para obter informações sobre os tomadores de crédito, os agentes financeiros utilizam o sistema de cadastro e constroem uma rede de informações, composta por organizações comerciais e industriais. Para elaborar um cadastro detalhado dos clientes, os agentes financeiros têm custos que, de alguma forma, são incorporados na transação, na maioria das vezes, na forma de taxas para elaboração de cadastro, compondo parte dos custos de transação.

2 PROBLEMAS RELACIONADOS AO CRÉDITO PARA AGRICULTURA FAMILIAR

Tanto sob a perspectiva dos agentes de crédito como dos agricultores familiares, os problemas do crédito rural estão fundamentalmente relacionados aos custos de transação. Para os tomadores de crédito (os agricultores familiares), entre os principais problemas relacionados ao crédito rural estão: a) o desconhecimento sobre as oportunidades de crédito (assimetria de informação); b) dificuldades para avaliação das possibilidades, considerando os riscos e as condições de pagamento, dado às contingências da unidade produtiva (racionalidade limitada); c) atender às exigências ou restrições vinculadas a cada uma das possibilidades disponíveis; d) nenhum ou pouco relacionamento com os agentes financeiros governamentais ou instituições correlatas ao crédito rural, a exemplo das organizações que fornecem serviços públicos de extensão rural; e) enorme aversão aos riscos; f) indisponibilidade ou elevados custos relacionados ao seguro agrícola; g) incompatibilidade entre as instituições de crédito rural e os agricultores; h) custos relacionados ao tempo e deslocamento para obter informações e formalizar os contratos de crédito (MUNDO NETO; SOUZA FILHO, 2003(a)).

Os agentes financeiros operam seguindo o princípio de obter maior lucratividade correndo o menor risco possível e exercem enorme influência nos contratos firmados com os agricultores.

Como a maioria dos agricultores familiares, historicamente, esteve à margem das políticas de crédito rural e possuem pouco ou nenhum vínculo com os agentes financeiros, os custos de transação elevam-se ainda mais. A justificativa para os altos custos de transação é sustentada pela dificuldade para obter informações sobre os agricultores familiares e devido aos valores médios, relativamente baixos dos contratos firmados com esses agricultores.

Fricções	Exemplos na Relação de Crédito
Custos de Informação	
Screening	. Busca de informações sobre o tomador de crédito . Avaliação do risco de crédito do tomador Histórico de crédito Indicadores financeiros Dados contábeis
Custos de Transação Pré-contratuais	
Negociação	. Custos para juntar emprestador e tomador . Custos de barganha contratual . Comissão do intermediário financeiro
Salvaguardas	. Colaterais da dívida (imóveis, fundos, disponibilidade atual ou futura de <i>commodities</i> , etc) . Aval . Fiança
Incentivos	. Exigência de seguro . Gerenciamento de riscos (<i>hedging</i>) . “Rendas” específicas à transação (ex.: taxa de juros mais baixa . Contratos interligados
Custos de Transação Pós-Contratuais	
Monitoramento/Controle	. Verificação do uso do crédito . Acompanhamento do <i>status</i> financeiro do tomador . Acionamento de mecanismos previstos nas cláusulas contratuais para evitar inadimplência
Má adaptação	. Inadimplência “irremediável” e conseqüências (custos de receber e vender colaterais, impactos sobre fluxo de caixa do emprestador)

Quadro 1 – “Fricções” no Fluxo de Capitais

Fonte: LAZZARINI; CHAAD (2000:89)

Segundo Stiglitz (2001),

Os mercados de crédito são caracterizados por contratos complicados. Os credores especificam não só a taxa de juros, mas também impõem outras

condições (garantias colaterais, garantias equivalentes) que têm efeitos tanto de incentivo como de seleção. De fato, a presença simultânea desses efeitos, de incentivo e de seleção, é importante: na falta do primeiro, pode ser possível aumentar as garantias colaterais e aumentar as taxas de juros, assegurando assim que o tomador de crédito escolha o projeto seguro.

Nos programas especiais direcionados à agricultura, os agentes financeiros não podem alterar as taxas de juros de cada linha de crédito. Para compensar o elevado custo de transacionar com os agricultores e para se protegerem dos riscos relacionados às transações, os agentes financeiros cobram altas taxas para operacionalizar o crédito³ e incorporam exigências aos contratos, aumentando os custos de transação e dificultando as operações com os agricultores familiares.

Com a criação do PRONAF, um grande número de agricultores que estiveram excluídos das políticas agrícolas anteriores passaram a ter possibilidades inéditas em termos de oferta de crédito. O baixo nível de capitalização desses agricultores, a necessidade de capital de giro relativamente alto e a incerteza envolvida na produção agrícola direcionaram as prioridades dos programas especiais para a ampliação do número de agricultores familiares com acesso ao crédito.

Apesar do caráter inovador desses programas, a maioria dos agricultores familiares ainda encontra dificuldades para acessar o crédito. Além da desinformação sobre os principais programas de crédito destinados à agricultura familiar, um dos principais obstáculos relacionados à concessão do crédito é a ausência de agentes financeiros apropriados para a operacionalização dos contratos. Estabelece-se uma das principais contradições do PRONAF:

apenas uma pequena parcela do público-alvo – agricultores familiares pouco capitalizados – corresponde ao perfil dos clientes das instituições financeiras operadoras das linhas de crédito oficial (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999). Os bancos oficiais, operadores das linhas especiais de crédito, trabalham com a lógica de mercado, determinando o perfil de sua clientela e não com um público-alvo, típico de programas assistenciais que procuram contornar as “falhas” de mercado.

O desinteresse dos bancos em operar com os agricultores familiares aumenta os custos de transação dos programas especiais de crédito rural e dificulta o acesso do agricultor, ao exigir garantias reais para aprovação dos financiamentos.

Para Buainain; Souza Filho (2001), seria necessário:

³No caso de Programas governamentais, essas taxas tendem a ser pagas pelo Tesouro Nacional. Ver BITTENCOURT 920030

[...]considerar a institucionalidade e forma de operação do crédito, a fim de reforçar a disciplina financeira, induzir os mutuários a buscarem o máximo de eficiência na utilização dos recursos e melhorar o sistema de políticas complementares necessárias para promover o efetivo desenvolvimento do produtor familiar. Neste sentido é fundamental introduzir responsabilidades ao longo de toda a “cadeia” de um programa de crédito, fazendo com que os vários atores – órgãos governamentais, assistência técnica, comissões, bancos e produtores - sejam de fato responsáveis pelos seus atos e, portanto, compromissados com os resultados.

Com o PRONAF, foram criadas linhas de crédito subsidiado com objetivo de atender às especificidades dos sistemas de produção, encontrados entre os produtores familiares. Entretanto, apenas as mudanças no ambiente institucional não garantiram, por si só, a efetivação dessas possibilidades.

As organizações financeiras, que operacionalizam os programas, interpretam as regras dos programas e determinam as exigências relacionadas à aprovação das solicitações. Elas visam a minimizar os riscos envolvidos nos contratos firmados com os agricultores e a garantir o resgate dos recursos disponibilizados. Como as instituições financeiras orientam-se pelas práticas convencionais do mercado de crédito, exigindo garantias reais dos tomadores ou de seus avalistas, acabam por distorcer os objetivos iniciais dos programas. Os agentes que operam o crédito rural estão preocupados em selecionar os tomadores que, além de honrar os contratos, possam, como contrapartida, consumir seus produtos e serviços, ampliando as suas margens de lucro. Os valores dos empréstimos solicitados pelos agricultores familiares estão bem abaixo da média daqueles transacionados pelas organizações financeiras. Sendo assim, elas alegam alto custo para operar com este público, pois os gastos com a obtenção de informações dos agricultores, avaliação dos projetos e monitoramento da aplicação dos recursos são muito altos em relação ao montante solicitado. Para contornar esse problema, os agentes financeiros exigem garantias dos agricultores que raramente podem atendê-las. Estabelece-se assim um conflito entre os objetivos dos programas especiais (facilitar o acesso ao crédito) e a política de operação definida pelos agentes financeiros (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999).

3 ALTERNATIVAS INSTITUCIONAIS PARA O ACESSO AO CRÉDITO RURAL

Os agricultores familiares não conseguem a aprovação das solicitações de crédito por não possuírem as garantias reais e não estarem em condições de consumir os produtos e serviços oferecidos pelos agentes financeiros. Individualmente, os agricultores pouco podem interferir nas políticas definidas pelas organizações financeiras, pois são restrições legitimadas pelos programas que lhes dão autonomia para criarem regras adicionais utilizadas na seleção dos agricultores.

Entretanto, em regiões ou locais, onde as organizações de representação dos agricultores familiares (sindicatos e associações, a extensão rural estatal e organizações não-governamentais) atuam conjuntamente, têm surgido outras alternativas para os problemas normalmente enfrentados pelos agricultores familiares (SCHRODER, 2002; MUNDO NETO; SOUZA FILHO 2003(b)). Entre estas iniciativas, destacaram-se a formação dos fundos de aval e as cooperativas de crédito, formadas e geridas pelos próprios agricultores familiares. Nessas experiências, a prática de aval cruzado, em que ocorre uma divisão de responsabilidades entre os participantes, é um instrumento que possibilita ampliar o número de agricultores com acesso às linhas de créditos especiais por meio dos bancos oficiais e incentiva as práticas associativas (PERACI; BIANCHINI, 2002).

A atuação dos fundos consiste em selecionar e garantir um grupo de tomadores de crédito, que se avalizam mutuamente em operações junto às instituições de crédito oficiais. O processo de formação dos grupos e a prática do aval cruzado são mecanismos que tendem a diminuir o comportamento oportunista, pois os candidatos geralmente se conhecem, contribuindo para a qualidade dos grupos constituídos. Os custos com coleta de informação sobre os participantes são reduzidos, e a responsabilidade pelo sucesso do grupo age como um incentivo ao esforço individual e à prática coletiva. O monitoramento é feito pelos pares, estimulando um processo de cooperação que é fundamental para o sucesso das atividades produtivas. Apesar de os fundos não emprestarem os recursos para os tomadores, o seu papel é importante para viabilizar o acesso ao crédito e contribuir para o sucesso das atividades dos agricultores, pois as associações gestoras dos fundos auxiliam na elaboração dos projetos, acompanham as atividades e criam condições para que, de uma forma individual ou coletiva, ocorra capacitação dos agricultores envolvidos.

As cooperativas prestam vários serviços aos agricultores familiares, idênticos àqueles que são oferecidos pelo sistema bancário convencional, como a poupança, empréstimos pessoais, fornecimento de talões de cheques, entre outros. Porém, ao captar recursos da população local, estes recursos são reinvestidos em atividades da própria comunidade a uma taxa de juro definida pela cooperativa com ampla autonomia. O volume de recursos provenientes dos programas especiais e operacionalizados diretamente pelas cooperativas de crédito poderia ser superior, pois esse volume é proporcional ao patrimônio líquido apresentado por elas. Como as cooperativas não possuem um patrimônio do porte apresentado pelos agentes oficiais (Banco do Brasil e Bancos Estaduais), elas, muitas vezes, funcionam como intermediadoras entre os agricultores e os agentes oficiais, cuidando das atividades de obtenção de informações e garantias, formando grupos de agricultores que praticam o aval cruzado, ou, em algumas situações especiais, elas avalizam as transações, principalmente em operações de investimento. A atuação das cooperativas de crédito acaba por explicitar a falta de sintonia entre os agentes financeiros oficiais, responsáveis pela operacionalização dos programas de crédito destinados à agricultura familiar, e os objetivos desses programas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A consolidação de instituições como o crédito rural, que possibilitem o desenvolvimento dos agricultores familiares e das organizações correlatas, depende tanto da formulação de políticas, que considerem as especificidades do ambiente, no qual ela irá vigorar como da construção gradual e coletiva dos ajustes necessários para garantir sua maior eficiência por meio da interação dos atores sociais interessados. O desempenho diferenciado de algumas regiões do país em relação aos programas de crédito para a agricultura familiar, principalmente da Região Sul⁴, está relacionado à atuação efetiva das organizações correlatas ao desenvolvimento da agricultura familiar. O papel desempenhado pelas organizações de representação dos agricultores e pelos órgãos de extensão rural, junto aos agricultores familiares, pode ampliar as possibilidades de acesso ao crédito rural governamental. A participação direta das cooperativas e associações de agricultores, da extensão rural e de outras organizações

⁴Ver (ABRAMOVAY; VEIGA, 1999)

correlatas contribui para que ocorram ajustes nas políticas destinadas à agricultura familiar e minimizam a possibilidade de os agentes financeiros definirem estratégias que inviabilizem a utilização dos recursos do crédito rural.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco, ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: UNESP/EDUSP, 2001.

ABRAMOVAY, R. ; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Texto para discussão n. 641, Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília, abr. 1999. (Mimeografado)

BITTENCOURT, G. A. **Abrindo a caixa preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP, 2003. 222p.. Dissertação (Mestrado em Economia). (Mimeografado).

BUAINAIN, A. M. **Trajectoria Recente da Política Agrícola Brasileira: da intervenção planejada ‘a intervenção caótica**. Campinas: UNICAMP, 1999. 325p. Tese (Doutoramento em Economia). Instituto de Economia . Universidade de Campinas. (Mimeografado).

BUAINAIN, M.; SOUZA FILHO, H. M. **Elementos para análise e desenho de políticas de crédito para agricultura familiar**. São Carlos, nov. 2001.(Mimeografado).

GUANZIROLI, C. et al **Agricultura familiar e reforma agrária no Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

HOFF, K.; STIGLITZ, J. E. Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives. In: HOFF, K.; BRAVERMAN, A.; . STIGLITZ, J. E. (ed.). **The economics of rural organization**. Oxford: University Press, 1993.

LAZZARINI, S.G.; CHADDAD, F.R. Finanças no Agribusiness. In: ZYLBERSZTAJN, D.; NEVES, M. F. **Economia & gestão dos negócios agro-alimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.

MUNDO NETO, M.; SOUZA FILHO, H. M.(a) Problemas do acesso ao crédito para agricultura familiar: um estudo de caso no Município de São Carlos. In SOBER, 2003, Juiz de Fora. **Anais...** CD-ROM.

MUNDO NETO, M.; SOUZA FILHO, H. M. (b) Fundos de aval e cooperativas de crédito rural: alternativas para agricultores familiares acessarem o crédito. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. VII, n. 09, p. 42-49, set.2003.

NORTH, D.C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994. 38p.

PERACI, A . S.; BIANCHINI, V. **Fundos garantidores como instrumento de ampliar a cobertura do crédito rural no Brasil: casos do sul brasileiro**. Campinas, 2002. (Mimeografado).

SCHRODER, M. O Cooperativismo de crédito rural e o financiamento da agricultura familiar. In ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS, 2. **Anais...** Buenos Aires, 10 e 11 set. 2002.

STIGLITZ, J. E. **Information and the change in the paradigm in economics**. Columbia/New York: Business School, 2001.