

Evolução da Política de Crédito Rural Brasileira



ISSN 1517-5111
ISSN online 2176-5081
Maio, 2010

*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
Embrapa Cerrados
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*

Documentos 292

Evolução da Política de Crédito Rural Brasileira

*Simone Yuri Ramos
Geraldo Bueno Martha Junior*

Embrapa Cerrados
Planaltina, DF
2010

Exemplares desta publicação podem ser adquiridos na:

Embrapa Cerrados

BR 020, Km 18, Rod. Brasília/Fortaleza

Caixa Postal 08223

CEP 73310-970 Planaltina, DF

Fone: (61) 3388-9898

Fax: (61) 3388-9879

<http://www.cpac.embrapa.br>

sac@cpac.embrapa.br

Comitê de Publicações da Unidade

Presidente: *Fernando Antônio Macena da Silva*

Secretária-Executiva: *Marina de Fátima Vilela*

Secretária: *Maria Edilva Nogueira*

Supervisão editorial: *Jussara Flores de Oliveira Arbués*

Equipe de revisão: *Francisca Elijani do Nascimento*

Jussara Flores de Oliveira Arbués

Assistente de revisão: *Elizelva de Carvalho Menezes*

Normalização bibliográfica: *Paloma Guimarães Correa de Oliveira*

Editoração eletrônica: *Jéssica Spíndula*

Capa: *Wellington Cavalcanti*

Foto da capa: *Leo Nobre de Miranda*

Impressão e acabamento: *Divino Batista de Souza*

Alexandre Moreira Veloso

1ª edição

1ª impressão (2010): tiragem 100 exemplares

Edição online (2010)

Todos os direitos reservados

A reprodução não-autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei no 9.610).

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Embrapa Cerrados

R175e Ramos, Simone Yuri

Evolução da política de crédito rural brasileira / Simone Yuri

Ramos, Geraldo Bueno Martha Júnior. – Planaltina, DF : Embrapa Cerrados, 2010.

65 p. — (Documentos / Embrapa Cerrados, ISSN 1517-5111, ISSN online 2176-5081 ; 269).

1. Crédito rural. 2. Política agrária. 3. I. Martha Júnior, Geraldo Bueno II. Título. III. Série.

307.1412 - CDD 21

© Embrapa 2010

Autores

Simone Yuri Ramos

Engenheira Agrônoma, M.Sc.

Analista da Embrapa Cerrados

simone.ramos@cpac.embrapa.br

Geraldo Bueno Martha Junior

Engenheiro Agrônomo, D.Sc.

Pesquisador da Embrapa Cerrados

gbmartha@cpac.embrapa.br

Apresentação

A atividade agrícola se desenvolve num ambiente repleto de riscos e incertezas que podem comprometer seu desempenho econômico. As principais fontes de instabilidade para o setor agrícola associam-se aos riscos de produção, decorrentes de problemas climáticos e sanitários, e de preço. Além desses, existem, ainda, os riscos comuns a todas as atividades produtivas, como, por exemplo, o tecnológico, o institucional e os devidos a oscilações na demanda. Essas condições podem afetar significativamente a rentabilidade do produtor rural e, conseqüentemente, a oferta de produtos agrícolas, tornando necessária a ação do governo nos mercados agrícolas, por meio de políticas públicas.

Em que pese os riscos envolvidos na atividade agropecuária, o Brasil consolidou sua posição como um dos principais líderes do agronegócio mundial na última década, destacando-se como grande produtor e exportador em diversos segmentos. Isso se deveu, sobretudo, ao desenvolvimento de tecnologias, que permitiram ganhos expressivos e continuados em produtividade, e às políticas públicas destinadas ao setor.

Diversos são os instrumentos de política que afetam o agronegócio. Entre eles está a política de crédito rural que é, ainda hoje, um dos

principais instrumentos de apoio ao produtor rural e de promoção do crescimento e do desenvolvimento socioeconômico do setor agropecuário nacional.

Diante do exposto, este estudo tem como objetivo de compilar informações sobre a política de crédito rural, buscando discorrer sobre as mudanças introduzidas no Sistema Nacional de Crédito Rural nas últimas quatro décadas.

José Robson Bezerra Sereno
Chefe-Geral da Embrapa Cerrados

Sumário

Antecedentes e Criação do Sistema Nacional de Crédito Rural	12
A Política de Crédito Rural pós SNCR.....	16
Evolução dos Financiamentos à Agropecuária	45
Considerações Finais	57
Referências	58
Anexo	62
Abstract.....	66

Evolução da Política de Crédito Rural Brasileira

Simone Yuri Ramos

Geraldo Bueno Martha Junior

Introdução

A atividade agrícola se depara com uma série de especificidades que podem comprometer seu desempenho econômico. Além do risco climático e sanitário, há grande dificuldade em ajustar a oferta a mudanças na conjuntura econômica. Somam-se a isso fatores como a forte volatilidade dos preços e a baixa elasticidade-preço e elasticidade-renda da demanda para grande parte dos produtos. Essas condições podem afetar significativamente a rentabilidade do produtor rural e, portanto, a oferta de produtos agrícolas, tornando necessária a ação do governo, por meio de políticas públicas¹.

Diversos são os instrumentos de política que afetam o agronegócio. Segundo a classificação utilizada por Bacha (1997), esses instrumentos podem ser genéricos ou específicos. Os primeiros referem-se àqueles destinados à economia como um todo e, conseqüentemente, recaem sobre os diversos segmentos que compõem o agronegócio. São

¹ Para muitos estudiosos (SALISBURY, 1968; EASTON, 1969; SUBRANDT, 1992, por exemplo), as políticas públicas referem-se à alocação imperativa de valores pelo Estado para a sociedade, ou seja, expressam a capacidade do governo em realizar as preferências dos cidadãos. Isso quer dizer que uma política pode ser considerada pública quando envolve um conjunto de problemas e atividades que não pertencem exclusivamente à esfera privada, e que exigirão a regulação ou a intervenção do governo ou de toda a sociedade. Esse entendimento encontra respaldo teórico nas análises que salientam as limitações do mercado, tanto no que se refere ao crescimento econômico, como no âmbito dos aspectos relacionados às desigualdades sociais. O Estado passa a ser visto, então, como uma instância institucional competente de coordenação de interesses, corrigindo ou eliminando as imperfeições e falhas que operam no mercado (GONÇALVES, 2009).

exemplos as políticas fiscal e cambial. Já os específicos afetam diretamente o desempenho do setor agropecuário. Esse é o caso das políticas de crédito rural, de preços mínimos, de seguro rural e de pesquisa e extensão rural.

A política de crédito rural, entendida como um mecanismo de concessão de crédito à agropecuária a taxas de juros e condições de pagamento diferenciadas, é um dos alicerces da política agrícola brasileira e constitui um dos principais instrumentos de apoio ao setor. Esse apoio é consolidado por meio do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), instituído pelo governo federal em 1965.

Desde a criação do SNCR, as estratégias do governo em relação ao crédito rural foram se adequando ao contexto macroeconômico e às suas decisões em termos de política pública. Nas décadas de 1960 e 1970, o governo interveio fortemente no setor agrícola, sobretudo com o objetivo de modernizá-lo e de expandir a fronteira agrícola por meio do crescimento da produção de grãos. A farta oferta de crédito, a taxas de juros subsidiadas, fez com que o instrumento se transformasse no vetor da modernização da agricultura nacional, articulando toda uma cadeia de atividades. Em torno do crédito rural, gravitaram as atividades de assistência técnica, pesquisa agropecuária, seguro, armazenagem e todo um conjunto de ações ligadas a agroindustrialização das matérias-primas do campo (BELIK; PAULILLO, 2001).

Contudo, as dificuldades impostas pelo cenário macroeconômico na década de 1980, caracterizados pela intensificação do processo inflacionário e pela crise fiscal do Estado, impediram o governo de permanecer como principal supridor de recursos para o crédito rural, promovendo o esvaziamento da política. Dessa forma, iniciou-se um processo de realinhamento da política de crédito rural, baseada na estruturação de fontes não inflacionárias de financiamento, na redução da participação direta do governo na concessão de financiamentos, ampliando a atuação dos agentes privados, e na progressiva eliminação dos subsídios ao crédito rural.

A reestruturação da economia brasileira na década de 1990 foi marcada por mudanças expressivas na política econômica, fundamentadas na desregulamentação dos mercados, na liberalização comercial e na estabilização da moeda. Ao longo desse processo, o apoio ao setor foi consideravelmente reduzido. Não apenas foram eliminados os subsídios, mas também houve expressiva redução no volume de crédito, dando espaço para os programas de sustentação de preços e garantia de renda aos produtores como principais instrumentos de apoio (BRASIL, 2007).

Como resultado, a participação do Tesouro Nacional nos financiamentos do crédito rural, que era de 87,0%, em média, na primeira metade da década de 1980, recuou para 40,0% na segunda metade da década. Nos anos de 1990, a participação caiu ainda mais: 15,0% nos primeiros cinco anos e 1,5% nos últimos cinco, segundo dados do Banco Central. Assim, os recursos das autoridades monetárias foram, paulatinamente, dando lugar aos recursos obrigatórios oriundos dos bancos, com o Estado atuando apenas como agente regulador e estimulador e não mais como gerador de recursos.

Diante do esgotamento das fontes oficiais de crédito, modalidades alternativas têm sido criadas, no intuito de ampliar a participação dos agentes privados no financiamento das atividades do setor agrícola. Exemplos são a CPR, criada em 1994, e os títulos de crédito específicos para o agronegócio, instituídos em 2004. Concomitantemente, a oferta de crédito rural formal foi aumentada pela maior participação do BNDES no financiamento das atividades agropecuárias. Foi estruturada uma série de programas de investimento, especialmente a partir da segunda metade da década de 1990, com a finalidade melhorar a infraestrutura produtiva dos agricultores e cooperativas.

Mais recentemente, a emergência de temas relacionados ao meio ambiente e à inclusão econômica e social abriu espaço para a criação de programas como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o Programa de Estímulo à Produção Agropecuária

Sustentável (Produsa) e o programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC).

Por fim, vale lembrar que, apesar de sua relativa perda de importância – atualmente cerca de 70% do capital de giro necessário ao custeio da produção vegetal e animal provém de recursos próprios dos produtores e dos demais agentes do agronegócio (BRASIL, 2003) –, o crédito rural oficial ainda é um instrumento fundamental para o setor agropecuário nacional, já que pode auxiliar em seu crescimento e desenvolvimento socioeconômico.

Nesse contexto, este estudo, de cunho analítico-descritivo, teve o propósito de compilar informações dispersas na literatura, buscando discorrer sobre as mudanças introduzidas no crédito rural oficial nas últimas quatro décadas.

Antecedentes e Criação do Sistema Nacional de Crédito Rural

O crédito rural constitui uma das bases da política agrícola brasileira, juntamente com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). A política de crédito rural pode ser definida como um “mecanismo de concessão de crédito à agropecuária a taxas de juros e condições de pagamento diferentes das vigentes no mercado livre” (BACHA, 2004, p. 62). Assim, o crédito rural pode funcionar como um instrumento de política agrícola, com a finalidade de promover o crescimento e o desenvolvimento econômico e social do setor agropecuário nacional (RODRIGUES et al., 1978).

Diante disso, surge a seguinte pergunta: Por que é necessário ofertar crédito em condições especiais à atividade agropecuária? A resposta a essa questão apoia-se nas incertezas e riscos com os quais a atividade se depara e que podem comprometer seu desempenho econômico. Buainain et al. (2007) destacam como fontes dessa instabilidade os riscos climáticos e sanitários, as incertezas advindas das flutuações

dos mercados agropecuários e a dificuldade do segmento produtivo em ajustar a oferta às mudanças na conjuntura econômica. Soma-se a isso o fato de os principais mercados agropecuários estarem sujeitos a elevados riscos institucionais, decorrentes das políticas agrícolas e comerciais dos países desenvolvidos, e a alta volatilidade nos preços das principais *commodities*.

Sonka e Patrick, 1984 *apud* Carvalho (1994), sintetizam as fontes de instabilidade em cinco categorias, quais sejam: (a) risco de produção ou técnico, decorrentes de problemas climáticos e sanitários; (b) riscos associados ao comportamento dos preços; (c) risco tecnológico, decorrentes da realização de investimentos; (d) risco legal ou social, relacionados, por exemplo, a alterações nas regras legais, tanto internas quanto externas e (e) fontes humanas de risco, relacionadas, por exemplo, às paralisações e greves. Pelo fato de algumas dessas fontes não serem exclusivas da atividade agropecuária, a literatura trata da questão focalizando, sobretudo, as duas primeiras.

Fica claro, portanto, que as peculiaridades do setor agropecuário podem afetar significativamente a rentabilidade do produtor e a viabilidade dos empreendimentos rurais, tornando necessária a ação do governo. Uma delas ocorre por meio da oferta de crédito subsidiado aos produtores rurais, para várias finalidades e condições. Isso faz com que, ainda hoje, o crédito rural seja um serviço essencial para apoiar o desenvolvimento da produção agropecuária nacional. Colocando de modo sucinto:

Os agricultores enfrentam, mais do que os empreendedores de outros setores, dificuldades especiais para capitalizar-se com recursos próprios e, por isso, dependem da disponibilidade de crédito, em quantidade e condições adequadas, para financiar os investimentos e a produção corrente.” (BUAINAIN et al., 2007, p.7).

O processo de institucionalização do crédito rural no Brasil teve início no Império, quando foi criado o Penhor Agrícola, em 1885. Porém, somente em 1937, com a edição da Lei n ° 492, o governo deu o primeiro passo

objetivo em direção à concessão de recursos financeiros ao setor agrícola, ao regulamentar o penhor rural e a cédula pignoratícia². A Lei nº 492 também deu condições para a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI), que entrou em vigor, efetivamente, em outubro de 1937.

A criação da CREAI representou a primeira ação concreta em prol da institucionalização da política governamental de crédito rural no Brasil, cuja operacionalização ficou sob a responsabilidade do Banco do Brasil. As operações para atividades específicas ou regionais ficaram a cargo do Banco de Crédito da Amazônia, do Banco do Nordeste do Brasil, do Banco Nacional de Crédito Cooperativo e de alguns estabelecimentos oficiais estaduais. O desempenho da CREAI, considerando o volume de crédito aplicado e as condições de juros, prazo e garantia foi, na época, extremamente favorável. Contudo, como elemento de fomento à produção e modernização agrícola, não cobriu de modo global as necessidades de crédito em âmbito nacional, já que a capilaridade do Banco do Brasil era reduzida e os recursos insuficientes para atender aos financiamentos de longo prazo (RODRIGUES et al., 1978).

A consolidação de uma política efetiva de crédito preferencial para a agricultura ocorreu em 1965, quando foi instituído, pela Lei 4.829/65, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O SNCR tinha como finalidade precípua financiar a produção agrícola, estimular a formação de capital, proporcionar a modernização da agropecuária pela aquisição de insumos modernos e beneficiar principalmente os pequenos e médios produtores.

As atribuições referentes às regras, coordenação e aplicação do crédito foram distribuídas entre o Conselho Monetário Nacional (CMN), órgão

² A cédula pignoratícia é um título de crédito representativo de penhor de mercadorias depositadas em armazéns gerais e cooperativas. O penhor é um direito real de garantia, vinculado a uma coisa móvel ou mobilizável. Genericamente, o penhor é qualquer objeto que garante o direito imaterial. De acordo com a Lei nº 492, constitui-se o penhor rural pelo vínculo real, resultante do registro, por meio do qual agricultores ou criadores sujeitam suas culturas ou animais ao cumprimento de obrigações. O penhor rural compreende o penhor agrícola e o penhor pecuário, conforme a natureza da coisa dada em garantia. Contrata-se o penhor rural por escritura pública ou por escritura particular, transcrita no registro imobiliário da comarca em que estiverem situados os bens ou animais empenhados.

deliberativo máximo do Sistema Financeiro Nacional criado em 1964, e o Banco Central do Brasil (Bacen). Ao primeiro coube disciplinar o crédito rural e estabelecer as normas operacionais e ao segundo atuar como órgão de controle e execução da política. Para Rodrigues et al. (1978), a criação do SNCR impulsionou significativamente o grau de cobertura do crédito rural, uma vez que a incorporação de toda a rede bancária ao sistema creditício ampliou o suprimento de recursos.

A criação do SNCR justificou-se, sobretudo, pela forte expansão das taxas de inflação durante as décadas de 1950 e 1960 e pelo efeito do modelo de industrialização adotado pelo Brasil sobre a agropecuária, que culminou com a crise de abastecimento de 1962³. Diante disso, o governo iniciou, em 1965, um amplo processo de modernização da agropecuária nacional, que contou, além da criação do SNCR, com a reformulação da PGPM, com a ampliação dos investimentos em pesquisa e extensão rural – criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Empresa Brasileira de Extensão Rural (Embrater) na década de 1970 – e com a implementação de vários programas de desenvolvimento, a exemplo do Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – Prodecer (COELHO, 2001).

Na avaliação de Coelho (2001), a instituição do SNCR foi extremamente importante na consolidação do crédito rural no Brasil, na medida em que o orçamento fiscal da União passou a ser uma fonte oficial de recursos. Ao mesmo tempo, permitiu a criação de alternativas não inflacionárias de financiamento, via depósitos à vista e inclusão dos bancos privados no sistema, e diversificou as fontes de financiamento, incluindo desde os recursos próprios dos agentes até as aplicações compulsórias sobre os depósitos captados.

³ A esse respeito, Coelho (2001) sustenta que o modelo de industrialização via substituição de importações, por sobrevalorizar o câmbio e dificultar a importação de insumos, foi extremamente prejudicial à agricultura brasileira, impedindo, por muitos anos, a diversificação e expansão das exportações, aumentando a dependência do café (em 1962 era responsável por 75 % das exportações do país), adiando a implantação de um parque agroindustrial no país e gerando, no início da década de 1960, uma grande crise de alimentos.

Atualmente, o SNCR tem a função de conduzir os financiamentos, sob as diretrizes da política creditícia formulada pelo CMN, em consonância com a política de desenvolvimento agropecuário.

O Sistema é constituído por órgãos básicos, vinculados e articulados. São órgãos básicos o Banco Central do Brasil, o Banco do Brasil S.A., o Banco da Amazônia S.A. e o Banco do Nordeste do Brasil S.A. Os órgãos vinculados compreendem: (a) para os fins da Lei nº 4.504, de 30/11/1964: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); (b) auxiliares: agências de fomento, bancos estaduais, inclusive de desenvolvimento, bancos privados, Caixa Econômica Federal (CEF), cooperativas autorizadas a operar em crédito rural e sociedades de crédito, financiamento e investimento; e (c) incorporados: instituições integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). São articulados os órgãos oficiais de valorização regional e entidades de prestação de assistência técnica, cujos serviços as instituições financeiras venham a utilizar em conjugação com o crédito, mediante convênio.

O controle do SNCR, sob todas as formas, é atribuição do Banco Central do Brasil, qual compete principalmente:

- a) Dirigir, coordenar e fiscalizar o cumprimento das deliberações do Conselho Monetário Nacional, aplicáveis ao crédito rural.
- b) Sistematizar a ação dos órgãos financiadores e promover a sua coordenação com os que prestam assistência técnica e econômica ao produtor rural.
- c) Elaborar planos globais de aplicação do crédito rural e conhecer de sua execução, tendo em vista a avaliação dos resultados para introdução de correções cabíveis.
- d) Determinar os meios adequados de seleção e prioridade na distribuição do crédito rural e estabelecer medidas para zoneamento dentro do qual devem atuar os diversos órgãos financiadores, em função dos planos elaborados.

- e) Estimular a ampliação dos programas de crédito rural, em articulação com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).
- f) Incentivar a expansão da rede distribuidora do crédito rural, especialmente através de cooperativas.
- g) Executar o treinamento do pessoal dos órgãos do SNCR, diretamente ou mediante convênios.

A Política de Crédito Rural pós SNCR

Dois episódios marcaram a trajetória do crédito rural no Brasil: a criação da CREAL, em 1937, e a instituição do SNCR, em 1965. A partir deles, medidas incrementais foram incluídas na política. Nesse sentido, diversos autores contribuíram para com a sistematização dessas alterações, podendo-se mencionar os trabalhos desenvolvidos por Coelho (2001), Lucena e Souza (2001), Spolador (2001), Wedekin (2005) e Almeida e Zylbersztajn (2008). Na sequência, apresenta-se uma breve discussão sobre a evolução da política de crédito brasileira nas últimas décadas.

Crédito rural na década de 1970

O período foi marcado por forte intervenção governamental na atividade agropecuária, com a atuação do Estado pautando-se na concessão, em larga escala, de subsídios ao crédito rural e à PGPM. As políticas públicas implementadas tiveram por objetivo modernizar o setor, desenvolver o parque produtivo da indústria de insumos agrícolas, consolidar a indústria de processamento e expandir a fronteira agrícola através do crescimento da produção de grãos (COELHO, 2001; BELIK, 1994, *apud* ALMEIDA; ZYLBERSZTAJN, 2008).

Dentro da política de crédito rural, esses objetivos foram materializados pelo SNCR, cujos objetivos eram: (a) financiar parte dos custos de produção; (b) estimular a formação de capital; (c) acelerar a adoção de novas tecnologias; e (d) fortalecer a posição econômica dos produtores, especialmente os pequenos e médios.

O sistema tinha a finalidade de proporcionar ao produtor rural condições de acesso aos insumos modernos, elevando a produtividade agrícola e alavancando a indústria de fertilizantes, defensivos e máquinas agrícolas. Dentro da estrutura do SNCR, cabia ao crédito de investimento agir como mecanismo de estímulo ao processo de adoção de novas tecnologias agrícolas, ao de custeio permitir a compra de insumos modernos e ao de comercialização carregar o estoque de produto no tempo, evitando a concentração da oferta na época da safra.

As exigibilidades bancárias, ou seja, a obrigatoriedade de os bancos aplicarem parte de seus recursos na concessão de crédito ao setor agrícola, foram regulamentadas apenas em 1967, pela Resolução CMN 69/1967, que determinou que 10,0% dos depósitos à vista no sistema bancário deveriam destinar-se à concessão de crédito ao setor agropecuário. Atualmente, a exigibilidade é de 30,0%.

O aumento expressivo no volume de recursos transformou o crédito rural no principal instrumento de política agrícola na década de 1970. De fato, na Figura 1, mostra-se que houve incrementos substanciais no volume de crédito concedido à agricultura, especialmente na primeira metade da década, em contraposição aos decréscimos crescentes e significativos observados nas décadas seguintes. Bacha et al. (2005) calcularam um crescimento real de 323,0% no volume de crédito rural entre os anos de 1970 e 1979.

Segundo Bacha (1997), durante a década de 1970, a maior parte dos recursos do crédito era de fontes sem custos⁴. Isso permitia a concessão de empréstimos à taxa de juros nominal inferior à taxa de inflação, implicando em taxa de juros real negativa. Uma taxa de juros real negativa significa um subsídio ao produtor rural, sendo que ocorre uma transferência de renda do agente que concede o crédito àquele que o toma.

⁴ Recursos sem custos são aqueles oriundos da emissão de moeda, das exigibilidades sobre os depósitos à vista e das transferências de recursos do Orçamento do Tesouro. Esses três tipos de recursos, ao serem repassados ao sistema bancário, permitem a concessão de empréstimos sem o custo de captação. Ou seja, os bancos podem emprestá-los, no limite, apenas cobrando um spread que cubra seus custos administrativos e lhe dê lucro (BACHA, 1997).

Contudo, alterações na conjuntura internacional, em meados da década de 1970, geraram desequilíbrios no balanço de pagamentos e pressão inflacionária sobre a economia brasileira, impossibilitando o governo de conduzir a política da mesma forma, já que não dispunha de recursos suficientes e o crédito barato e abundante só se mantinha com a emissão de base monetária (BACHA et al., 2005).

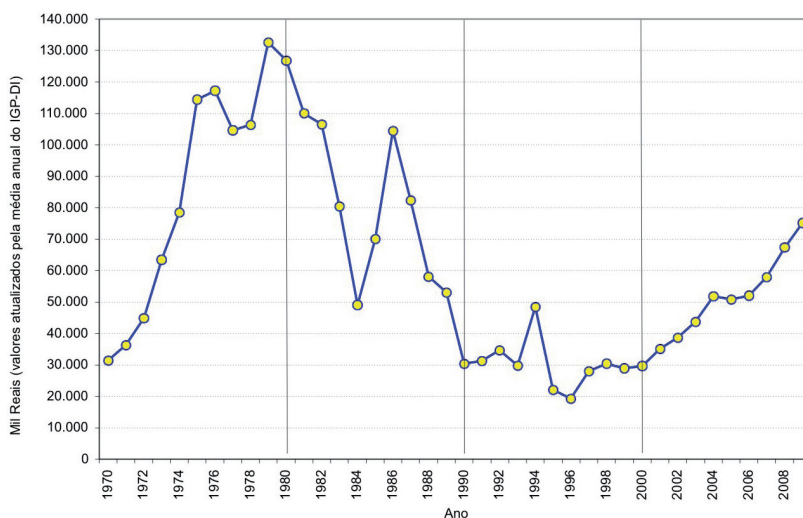


Figura 1. Evolução do crédito rural no Brasil, de 1970 a 2009.

Fonte: Banco Central do Brasil (2009).

A despeito da tendência de redução no volume de crédito a partir da segunda metade da década, Barros (1979) *apud* Bacha et al. (2005), concluiu que o processo inflacionário agiu como um instrumento de subsídio ao crédito, pois as taxas de juros nominais eram inferiores à inflação e o crédito não era corrigido pela mesma, resultando em taxas de juros reais negativas. Segundo Coelho (2001), o nível de subsídio, medido pela diferença entre a taxa de juros e a taxa de inflação, cresceu significativamente durante a década, passando de -5,6% em 1970 para -35,6% em 1979.

O aumento das taxas de inflação também implicou em redução dos depósitos à vista, fato que contribuiu para a criação da Conta Movimento do Banco Central no Banco do Brasil⁵. Esse dispositivo tinha o objetivo de evitar o descompasso entre a disponibilidade de recursos e a necessidade de financiamento de programas de interesse do governo. Sua utilização possibilitava a liberação de financiamentos sem a correspondente previsão no orçamento federal, permitindo que grandes volumes de recursos fossem direcionados ao crédito agropecuário praticamente de forma ilimitada.

Desse modo, o suprimento de recursos ao Banco do Brasil, que era para ser realizado pelos depósitos à vista, passou a ser feito quase que exclusivamente pela Conta Movimento, fazendo das autoridades monetárias, em especial o Banco do Brasil, as principais fontes de recursos para o crédito rural – cerca de 84,0% dos recursos provinham das autoridades monetárias na década de 1970. A Conta Movimento assumiu proporções gigantescas e tornou-se uma poderosa fonte de expansão da oferta monetária e, portanto, de pressão inflacionária, fato que levou à sua extinção em 1986 (COELHO, 2001).

Na avaliação de Almeida e Zylbersztajn (2008), o sistema de crédito rural apresentou entraves já no final da década de 1970, quando a crise fiscal decorrente da dívida pública e o processo inflacionário impôs um ajuste na política agrícola, diminuindo a participação do Tesouro no financiamento agrícola. Ao mesmo tempo, o modelo passou a ser questionado devido às suas disfunções em termos de equidade, eficiência e impactos sobre a política monetária. Estudos realizados por Coelho (2001), Sayad (1978) e Oliveira e Montezano (1982) mencionaram algumas dessas disfunções, listadas na sequência:

⁵ A conta movimento teve como origem uma carta enviada ao Banco Central pelo presidente do Banco do Brasil no final de março de 1965, não sendo instituída por meio de um normativo legal. À época, a interpretação era de que a Lei 4.595/1964, que dispôs sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, sustentava sua existência, ao dizer que o CMN supriria o BB dos recursos para o cumprimento das funções que a lei lhe atribuíra. A principal razão para sua criação foi a necessidade de implementar a referida Lei e fazer com que o Banco Central começasse a operar em 1º de abril de 1965. A conta nivelava diariamente os desequilíbrios entre ativos e passivos do Banco do Brasil (NOBREGA, 2004).

- a) Impactos negativos sobre o processo inflacionário.
- b) Alocação de recursos não equitativa, aprofundando a concentração de renda no setor, pois somente 20% dos produtores se apropriaram dos subsídios, sendo que os de maior porte tiveram maior facilidade de acesso à política.
- c) Perda de eficiência do crédito como indutor do processo de desenvolvimento e da eficácia do programa, já que o aumento no crédito não foi acompanhado pelo aumento da produção.
- d) Impactos indesejados sobre a política monetária, uma vez que o sistema de crédito se tornou dependente da aplicação compulsória dos bancos e da complementação feita pelas autoridades monetárias.

Crédito rural na década de 1980

Na década de 1980, a política agrícola refletiu os ajustes impostos pela política macroeconômica, que se deparava, sobretudo, com duas grandes questões: o agravamento do processo inflacionário e a crise fiscal do Estado. Essa conjuntura produziu efeitos importantes sobre a política de crédito rural brasileira.

De um lado, o descontrole sobre as taxas de inflação gerou um processo conhecido na literatura como “estatização do crédito rural”. Com a intensificação do processo inflacionário, o público deixou de manter saldos em depósitos à vista, optando por aplicações indexadas à inflação e de maior liquidez. Essa situação acarretou no esgotamento das fontes de recursos não inflacionárias do crédito rural, tornando o sistema cada vez mais dependente da complementação feita pelas autoridades monetárias, daí o fato ter ficado conhecido como “estatização do crédito rural” (BACHA et al., 2005). Durante a primeira metade da década, cerca de 87% da oferta de crédito rural provinha das autoridades monetárias, segundo Coelho (2001).

De outro, a crise fiscal do Estado tornou evidente a incapacidade do governo em permanecer como agente financiador da agricultura, assim

como o fora durante os anos de 1970. De fato, o volume de crédito, que equivalia a 85,0% do PIB agropecuário no final da década de 1970, recuou para cerca de 29,0% no início da década de 1990, de acordo com Wedekin (2005). Apenas entre os anos de 1985 e 1986, o volume de recursos voltou a crescer, em parte devido à monetarização da economia proporcionada pelo Plano Cruzado. A instabilidade econômica que se seguiu, no entanto, implicou em novas reduções no volume de recursos aplicados no crédito rural, que caiu 58,2% entre 1980 e 1989.

Dadas as dificuldades impostas pelo contexto macroeconômico, iniciou-se um processo de realinhamento da política agrícola. No crédito rural, a estratégia foi a de buscar fontes não inflacionárias de financiamento, reduzir a participação direta do governo na concessão de financiamentos e retirar progressivamente os subsídios ao crédito.

Concretamente, as principais alterações efetuadas durante a década foram: (a) redução da participação das autoridades monetárias como fonte de recursos; (b) uso mais intensivo de recursos próprios dos produtores; (c) reforma nas contas públicas e unificação orçamentária; (d) extinção da conta movimento do Banco do Brasil em 1986 e instituição da poupança rural e (e) criação da Secretaria do Tesouro Nacional, que passou a controlar as operações realizadas por ordem do Tesouro Nacional (SERVILHA, 1994 *apud* BACHA et al., 2005). Adicionalmente, foram impostas algumas restrições ao crédito, entre elas o aumento nas taxas de juros e a adoção de limites de crédito para custeio (DEFANTE et al., 1999).

Com a finalidade de ampliar a oferta de crédito por meio da captação de recursos do público para aplicação na agricultura, foi criada a Caderneta de Poupança Rural, em 1986. Inicialmente, apenas os bancos oficiais – Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil e Banco da Amazônia – foram autorizados a operar com o instrumento, sendo essa autorização, em 2004, estendida aos bancos cooperativos – comerciais ou bancos múltiplos cujo controle acionário pertença a cooperativas centrais de crédito. Esse mecanismo logo se firmou como principal fonte supridora de recursos para o crédito rural – em 1987 sua participação era de

18,0%, passando para 54,4% em 1989, de acordo com Coelho (2001). Atualmente, a obrigatoriedade de aplicação em crédito rural equivale a 70,0% dos depósitos em poupança rural.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, uma nova fonte de recursos, os Fundos Constitucionais, foi criada. Os Fundos destinam-se ao financiamento dos setores produtivos e à promoção do desenvolvimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Seus recursos, oriundos de 3,0% do produto da arrecadação do imposto sobre a renda e sobre os produtos industrializados, foram distribuídos da seguinte forma: 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO); 1,8% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e 0,6% para o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO). Os Fundos constituem importante fonte de recursos para a agropecuária. Para o ano de 2009, foi prevista a aplicação de R\$ 5,0 bilhões – R\$ 2,5 bilhões, R\$ 1,2 bilhão, R\$ 1,3 bilhão pelo FNE, FCO e FNO, respectivamente, segundo estimativas do Banco do Nordeste, do Banco do Brasil e do Banco da Amazônia⁶.

Crédito rural na década de 1990

Na década de 1990, a economia brasileira foi marcada por processos, a exemplo da maior inserção no mercado internacional, das variações significativas na taxa de câmbio e da estabilização da moeda, que afetaram sensivelmente a política de crédito rural. Ao mesmo tempo, a necessidade de modernizar a atuação do Estado e de controlar os gastos públicos conduziu à gradual retirada do governo no financiamento da agricultura.

Esse cenário levou o Estado, que passou a atuar como agente regulador e estimulador, a prosseguir com a estratégia adotada na fase anterior, ou seja, buscar fontes alternativas e ampliar a atuação dos agentes privados no financiamento à agricultura, abstendo-se, assim, da função de ser o gerador de recursos para o crédito rural. Nesse sentido, foi

⁶ Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/index.asp>. Acesso em: 10 jun. 2010.

instituída, em 1994, a Cédula de Produto Rural (CPR). Trata-se de um título emitido por produtores rurais e cooperativas, com a finalidade de captar recursos para capital de giro, especialmente para a aquisição de insumos. O instrumento ampliou a participação dos agentes privados no crédito rural, sendo o primeiro mecanismo privado de financiamento da agropecuária.

Com a finalidade de aumentar a oferta de crédito rural formal, em 1991, o BNDES, que tradicionalmente se ocupava de financiamentos para investimentos no setor industrial, teve sua carteira de aplicações agropecuárias significativamente aumentada, por meio das operações com o Finame Rural, o Programa de Operações Conjuntas (POC) e os programas de operações diretas do banco. Também foram criados dois programas de investimento, ao amparo dos recursos administrados pelo banco: o Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (Prosolo), em 1998, e o Programa de Incentivo à Mecanização, o Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (Proleite), em 1999.

O Prosolo tinha por objetivo elevar os níveis de produtividade da agricultura, mediante intensificação do uso adequado de técnicas destinadas à correção do solo. Trata-se de uma linha de crédito permanente para financiar aquisição, frete e aplicação de corretivos agrícolas, bem como gastos realizados com adubação verde (BRASIL, 2000).

A abertura comercial e a formação do Mercosul penalizaram o produtor brasileiro de leite e exigiu esforços no sentido de modernizar a atividade, implicando em investimentos em máquinas, equipamentos e em tecnologias de produção de ponta, a fim de melhorar a competitividade do setor. Essa situação levou à criação de uma linha de financiamento específica para aquisição de máquinas e equipamentos, considerados indispensáveis ao avanço tecnológico da atividade, o Proleite, em 1999.

Em 2000 foram criadas mais oito linhas de financiamento, destinadas ao investimento na agropecuária e amparadas por recursos administrados pelo BNDES (BRASIL, 2000):

- a) Programa de Sistematização de Várzeas/Sisvárzeas: visou estimular o aumento da produção de grãos, especialmente milho, nas várzeas localizadas na área identificada como “Metade Sul do Rio Grande do Sul”.
- b) Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas/
Proposto: seu objetivo foi promover a recuperação de áreas de pastagens cultivadas degradadas em todo território nacional, admitindo, nos estados da Região Sul, a recuperação de pastagens nativas.
- c) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Tilápias, Camarões Marinhos e Moluscos: destinava-se a aumentar a produção da aquicultura, visando à colocação do produto no mercado interno e externo. A Resolução CMN/Bacen nº 2.859, de 03/07/2001, alterou a nomenclatura do programa, que passou a ser denominado, a partir do ano safra 2001/2002, de Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura (Aquicultura), cuja finalidade era aumentar a produção de camarões, carpa, moluscos, pacu, surubim, tambaqui, tilápia e truta, visando à colocação desses produtos no mercado interno e externo.
- d) Programa de Apoio a Fruticultura/Profruta: destinado ao desenvolvimento da produção de espécies de frutas com potencial mercadológico interno e externo.
- e) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Vitivinicultura/
Prodevinho: sua finalidade era modernizar o setor de vitivinicultura por meio de implantação e reconversão de vinhedos destinados a produção de vinhos finos e sucos de uva.
- f) Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura/Prodecap: visava ao aprimoramento do manejo, da alimentação e da genética do rebanho e o consequente aumento da produtividade e da produção dos animais.

- g) Programa de Desenvolvimento da Cajucultura/Procaju: seu objetivo era alavancar o agronegócio do caju, por meio do aumento da produtividade e da produção da cajucultura e da implantação das pequenas agroindústrias.
- h) Programa de Desenvolvimento da Apicultura/Prodamel: o programa destinava-se ao desenvolvimento da apicultura, por meio do aumento da produção, da produtividade e da qualidade dos produtos apícolas.

O aspecto mais marcante do período, no entanto, foi a “crise do endividamento”. Seus antecedentes guardam relação com medidas adotadas na década de 1980, cujos objetivos eram racionar a oferta de crédito e reduzir os subsídios aos financiamentos, via indexação das taxas de juros. Além disso, as altas taxas de juros somadas ao câmbio valorizado no início do Plano Real prejudicaram os produtores pela combinação de preços baixos e custos altos (Toschi, 2006). Como consequência, a inadimplência do setor cresceu consideravelmente nos anos de 1990. Segundo Arraes e Teles (2000), *apud* TOSCHI (2006), a inadimplência de 22,9% em julho de 1994 passou para 38,8% em dezembro de 1995 e para 54,7% em setembro de 1997.

O setor encontrou dificuldades para cumprir os compromissos com os financiamentos, que eram corrigidos por juros em rápida elevação. Essa situação levou ao acirramento das discussões sobre a renegociação da dívida, culminando com a estruturação de um amplo programa renegociação.

Para Coelho (2001), o episódio da crise do endividamento também evidenciou uma série de deficiências na estrutura do crédito rural, sobretudo no tocante ao elevado grau de concentração dos empréstimos – em 1999, 2,11% dos mutuários foram responsáveis por 57,3% da dívida –, ao excesso de interferência política na concessão de empréstimos e à administração do sistema.

As alternativas encontradas para equacionar o problema do endividamento foram a securitização da dívida agrícola, destinada a

permitir, de imediato, o acesso ao crédito dos produtores endividados, a desindexação dos encargos financeiros do crédito rural, a fim de torná-los compatíveis com os encargos cobrados em outros países, e o estímulo aos financiamentos privados, para reduzir a dependência do sistema produtivo no crédito oficial. Dessa forma, o saneamento da dívida e reestruturação do setor ocorreu em três momentos: instituição do programa de Securitização, do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa) e do Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop).

O Programa de Securitização, instituído pela Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, abriu a primeira fase da securitização da dívida, sendo destinado a atender produtores com dívidas de até R\$ 200 mil, com prazo de sete a dez anos e com juros de 3% ao ano mais variação do preço mínimo. Nessa etapa, as instituições e agentes financeiros integrantes do SNCR foram autorizados a proceder ao alongamento de dívidas originárias de operações de crédito rural contraídas até 20 de junho de 1995 (ANDRIGHI, 2008).

Embora essa renegociação tenha contribuído para restaurar a liquidez do setor agrícola e, em tese, restabelecido a capacidade dos produtores para obtenção de novos financiamentos, na prática, as dificuldades para novos empréstimos não foram eliminadas, tendo em vista o rigor dos agentes financeiros para concessão de crédito rural e o comprometimento de suas garantias reais durante o processo de securitização das dívidas (LUCENA; SOUZA, 2001). De acordo com Miranda (2002), *apud* TOSCHI (2006), a securitização envolveu recursos no montante de R\$ 8,1 bilhões, favorecendo inicialmente cerca de 350 mil produtores.

Grossi et al. (2008) ressaltam que um dos motivos utilizados para justificar a necessidade das renegociações, na época da aprovação do programa de securitização, era o fato de que a elevada taxa de inadimplência estava provocando uma contrarreação dos bancos, que passaram a adotar maior seletividade na concessão de novos créditos.

Dessa forma, a renegociação veio, de um lado, ampliar as possibilidades de recebimentos dos débitos por parte dos bancos, retirando-lhes da incômoda condição de terem que executar judicialmente os agricultores e, de outro, teve o efeito de restaurar a liquidez da agricultura, que precisava desse estímulo para iniciar o plantio da safra de verão 1995/1996, de modo a assegurar a normalidade do abastecimento doméstico e garantir a entrada de divisas tão necessárias para o equilíbrio das contas externas do país.

A segunda etapa do Programa de Securitização, instituída pela Resolução CMN/Bacen nº 2.471, de 26/02/1998, permitiu a renegociação de dívidas rurais com valores acima de R\$ 200 mil, através do Programa Especial de Saneamento de Ativos (Pesa). Em novembro de 1999, com vistas a aumentar a gama de produtores rurais atendidos, foi editada a Lei nº 9.866/99, que alterou a redação de diversos dispositivos da Lei nº 9.138/95, estendendo as hipóteses de alongamento para os contratos firmados entre 20 de junho de 1995 a 31 de dezembro de 1997. A Lei 9.866 também autorizou o alongamento de dívidas originárias de crédito rural e de dívidas para com o Fundo de Defesa da Economia Cafeeira – Funcafé, que foram reescaloadas no exercício de 1997.

Andrighi (2008) ressalta que a sistemática introduzida pelos referidos normativos ampliou o universo de dívidas agrícolas passíveis de alongamento, abarcando aquelas que não haviam sido renegociadas na primeira etapa do Programa de Securitização, inclusive as de valor superior a R\$ 200 mil e as contraídas entre 20/06/1995 e 31/12/1997. Por outro lado, Grossi et al. (2008) argumenta que essas medidas beneficiaram os grandes devedores, uma vez que, de acordo com informações do Banco do Brasil, 73,95% do valor dos contratos repactuados no âmbito do PESA correspondiam a dívidas superiores a R\$ 1 milhão, de responsabilidade de apenas 9,0% dos beneficiários do programa.

Estima-se que o PESA tenha envolvido recursos da ordem de R\$ 8,5 bilhões, beneficiando aproximadamente 146 mil produtores (MIRANDA, 2002 *apud* TOSCHI, 2006). Segundo Araújo (2000) *apud* Toschi

(2006), em dezembro de 1998, o saldo devedor dos agricultores junto ao SNCR era de R\$ 20,6 bilhões, ou seja, o endividamento geral do setor equivaleria a aproximadamente 25% do PIB agropecuário.

Em complemento à Resolução CMN/Bacen nº 2.471, a Resolução CMN/Bacen nº 2.666/1999 acrescentou à renegociação de dívidas aquelas enquadráveis no Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária (Recoop). O programa, instituído em 1998, objetivava recuperar administrativa e financeiramente as cooperativas agropecuárias, com prazo de pagamento de 15 anos e taxa de juros de 9,75% ao ano. Segundo Coelho (2001), o Recoop envolveu recursos da ordem de R\$ 2,0 bilhões.

Em 2001, a repactuação de dívidas dos Fundos Constitucionais foi autorizada pela Lei nº 10.177. A operação envolveu recursos da ordem de R\$ 11,4 bilhões, com prazo de até dez anos e taxa de juros de 4,5% ao ano (MIRANDA, 2002 *apud* TOSCHI, 2006). Vários outros dispositivos legais foram editados pelo governo no decorrer dos últimos anos, no intuito de trazer benefícios adicionais aos produtores com dívidas securitizadas e aos integrantes do PESA, além de regras diferenciadas para devedores e inadimplentes.

Convém frisar que o programa de securitização foi uma medida necessária, visto que, nas tentativas de estabilização da economia, diversos desencontros entre a correção das dívidas e dos preços mínimos foram muito desfavoráveis aos produtores rurais.

Na segunda metade da década de 1990, a estabilização da moeda promovida pelo Plano Real, a intensificação do movimento de abertura comercial e a introdução das questões relacionadas à inclusão econômica e social e ao meio ambiente na agenda do governo acarretaram em ampla revisão dos mecanismos de política agrícola. A pauta de reformas incluiu a edição de novas leis para a armazenagem e classificação de produtos vegetais, a reestruturação do sistema de defesa agropecuária e a reformulação dos instrumentos tradicionais de execução – PGPM, crédito rural e seguro agrícola.

Em relação à política de crédito rural, a segunda metade da década de 1990 presenciou a adoção de critérios mais rígidos na concessão dos empréstimos pelos agentes financeiros, a maior pulverização do crédito subsidiado, por meio da participação das cooperativas de produção e cooperativas de crédito no repasse dos recursos aos produtores, e a maior participação de formas alternativas de financiamento em resposta à escassez dos recursos a taxas preferenciais (ALMEIDA; ZYLBERSZTAJN, 2008). A atuação do governo também passa a ser mais seletiva, focalizando a agricultura familiar e o financiamento do investimento por meio do BNDES.

Na intenção de promover a inclusão econômica e social dos produtores e da população rural, foi instituído, em 1995, o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural). O programa tinha por objetivo o desenvolvimento das atividades rurais e o fomento à geração de trabalho, emprego e renda dos micro e pequenos negócios rurais. Em 2001, a Resolução CMN/Bacen nº 2.853, de 03/07/2001, instituiu uma linha de crédito de investimento dentro do Proger Rural.

A Resolução Codefat nº 632⁷, de 25/03/2010, trouxe novas disposições a respeito das normas operacionais do Proger Rural, revogando os normativos originais – Resoluções nº 82 e nº 89 do Codefat. Com isso, o PROGER Rural, que é financiado com recursos do FAT, ficou sujeito às normas gerais do crédito rural, definidas pelo CMN e consubstanciadas no Manual de Crédito Rural. O programa financia o investimento e custeio de produtores rurais de mini e pequenas propriedades, visando ao aumento da produção e da produtividade agropecuária, de modo a contribuir para a geração de emprego e renda no campo e para a melhoria da qualidade de vida no meio rural.

Em 1996, o governo lança o Programa Nacional do Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf, com a finalidade de corrigir o viés do crédito oficial, que favorecia os produtores de maior porte. O programa objetiva financiar, a taxas diferenciadas de juros, as atividades

⁷ Extrato da Resolução Codefat nº 632, de 25/03/2010, disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Legislaacao/Resolucoes/2010/default.asp>>. Acesso em: 23 jul. 2010.

agropecuárias exploradas pelo produtor rural e sua família. Os créditos concedidos pelo Pronaf são os que apresentam o menor encargo financeiro entre aqueles disponibilizados pelo SNCR – as taxas de juros para os créditos de custeio, por exemplo, variam de 1,5% a 4,5% ao ano, enquanto as praticadas no crédito para investimento variam de 1,0% a 5,0% ao ano.

Crédito rural na década de 2000

A tendência de aumento do crédito rural, iniciada na segunda metade da década de 1990, estendeu-se aos anos de 2000, mas com maior intensidade. Entre 1997 e 1999, o volume de crédito rural cresceu apenas 3,6%, passando de R\$ 27,9 bilhões para R\$ 28,9 bilhões. O crescimento na década de 2000 foi bem mais significativo. Entre 2000 e 2005, atingiu 70,8%, passando de R\$ 29,7 bilhões para R\$ 50,8 bilhões. Na segunda metade da década, o volume de crédito ofertado cresceu ainda mais: 148,0%, totalizando R\$ 75,2 bilhões em 2009. No total, a expansão foi de 152,8% entre 2000 e 2009 (Figura 1).

Bacha et al. (2005) destacam como razões para essa expansão o aumento dos gastos do Tesouro Nacional com a equalização da taxa de juros, a criação de novas linhas de crédito para investimento, a renegociação das dívidas (diminuindo a vulnerabilidade do sistema bancário) e a criação da Cédula de Produto Rural (CPR) financeira, em 2001, pela Lei nº 10.200. Dando continuidade ao processo de estruturação de programas de investimento, essa década assistiu à criação de linhas adicionais e à reestruturação de alguns programas, que ficaram conhecidos como “família de programas BNDES”.

Em 2001, foram instituídas mais duas linhas de financiamento: o Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura (Prodeflor), com o objetivo de acelerar o desenvolvimento da floricultura brasileira e ampliar a exportação de flores; e o Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais (Proazem), com a finalidade de aumentar a capacidade instalada de armazenagem em propriedades rurais e modernizar as unidades

armazenadoras já existentes (BRASIL, 2001). Também foi instituída, por meio da Resolução CMN/Bacen nº 2.853, de 03/07/2001, uma linha de crédito de investimento, no âmbito do Proger Rural.

A mesma lei que criou a CPR também autorizou a equalização⁸ de taxas de juros de financiamentos concedidos pelo BNDES para modernização da frota de máquinas e implementos agrícolas, dando condições para a estruturação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) em 2002. A partir do Moderfrota, foi criada uma série de programas de investimento MAPA-BNDES para os produtores rurais e suas cooperativas. Esses programas contam com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), administrados pelo BNDES e aplicados pelos agentes financeiros.

O Plano Agrícola e Pecuário para a safra 2002/2003 apresentou quatro novos programas:

- a) Programa de Apoio à Agricultura Irrigada/Proirriga: destinado ao financiamento da implantação, renovação ou reconversão de sistemas de irrigação, incluindo as obras de infraestrutura associadas ao empreendimento.
- b) Programa de Plantio Comercial de Florestas/Propflora: seu objetivo é contribuir para a redução do déficit existente no plantio de árvores utilizadas como matéria-prima pelas indústrias, principalmente a indústria moveleira; incrementar a diversificação das atividades produtivas no meio rural; gerar emprego e renda, de forma descentralizada; alavancar o desenvolvimento tecnológico e comercial do setor; viabilizar a economia de pequenas e médias propriedades; contribuir para a preservação das florestas nativas e ecossistemas remanescentes.

⁸ Diferença entre a taxa paga pelo produtor e os custos com a remuneração do FAT, do BNDES e dos agentes financeiros.

- c) Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária/Prodecoop: objetiva incrementar a competitividade do complexo agroindustrial das cooperativas de produção agropecuária, mediante a modernização de seus sistemas produtivos e de comercialização, via financiamentos com recursos equalizados.
- d) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cacaucultura/Procacau: tem o objetivo de aumentar a produtividade da lavoura cacaueira nacional, por meio de clonagem e adensamento, mediante financiamento de operações de crédito com recursos equalizados.

Na intenção de aumentar a eficiência operacional e facilitar a efetiva aplicação dos recursos, os programas existentes, que eram 18, foram agrupados em 8 categorias, constituindo a “família” de programas do BNDES. Embora o número de programas tenha sido reduzido, o volume de recursos teve um aumento expressivo de 41,3%, atingindo R\$ 4,0 bilhões (BRASIL, 2003). Os programas Prodecoop, Propflora, Proleite e Moderfrota foram mantidos. Os demais foram agrupados, adquirindo o formato que segue:

- a) Prodefruta: resultante da união entre Prodevinho, Procaju, Profruta e Procacau. O programa visa ao desenvolvimento da produção de espécies frutíferas com potencial mercadológico.
- b) Moderagro: resultante da união entre Prosolo, Propasto e Sisvárzeas. Visa a incentivar a correção e adubação dos solos, a recuperação das pastagens degradadas e o uso das várzeas já incorporadas ao processo produtivo, contribuindo para o aumento da produtividade de áreas em produção.
- c) Prodeagro: resultante da união entre Prodeflor, Prodecap, Prodamel e Aquicultura. O objetivo do programa é fomentar os setores da floricultura, ovinocaprinocultura, apicultura, aquicultura e alguns

investimentos necessários às atividades de avicultura, suinocultura e sericicultura.

- d) Moderinfra: resultante da união entre Proazem e Proirriga. Tem como finalidade apoiar o desenvolvimento da agropecuária irrigada sustentável, econômica e ambientalmente, minimizando o risco na produção; promover o aumento da oferta de alimentos, fibras e biomassas para os mercados interno e externo e ampliar a capacidade de armazenamento nas propriedades rurais.

A partir do Plano Agrícola e Pecuário 2007/2008, os programas Prodefruta, Moderagro e Prodeagro foram unificados e agregados ao Moderagro, com os demais programas de investimento – Moderfrota, Propflora, Moderinfra, Prodecoop e Prolapec – permanecendo individualizados.

Para Wedekin (2005), a família de programas BNDES deu uma nova feição ao investimento produtivo na agricultura. Rompendo com a cultura da correção monetária, as taxas de juros de todos os programas foram mantidas fixas, com a equalização de encargos sendo feita pelo Tesouro Nacional. Os programas também contam com longo prazo para a amortização dos financiamentos.

A crescente preocupação com a preservação do meio ambiente tem levado o governo a introduzir a temática na política de crédito. Para atender a essa demanda, programas como o Moderagro e o Moderinfra foram criados ou remodelados. Seguindo nessa direção, em 2006 foi criada uma nova linha de investimento, dentro da família de programas do BNDES, o Programa de integração Lavoura-pecuária (Prolapec). A integração lavoura-pecuária (ILP) é uma importante ferramenta tecnológica para a recuperação de áreas degradadas ou em fase de degradação e traz uma série de benefícios para produtores, consumidores, meio ambiente e toda a sociedade. As ações de ILP envolvem os setores público e privado, sob a coordenação do MAPA e suporte técnico-científico da Embrapa. Várias iniciativas estão em andamento: assistência técnica a produtores, treinamento para técnicos,

realização de dias de campo, implantação de unidades demonstrativas e monitoramento dos impactos ambientais, econômicos e sociais (BRASIL, 2006).

A finalidade do Prolapec era a de atender aos seguintes objetivos:

- a) Intensificar o uso da terra em áreas já desmatadas por meio do estímulo à adoção de sistemas de produção que integrem a agricultura e pecuária.
- b) Aumentar a produção de produtos agropecuários em áreas desmatadas.
- c) Tornar a produção sustentável, do ponto de vista econômico e ambiental.
- d) Disponibilizar recursos para investimentos necessários à implantação de sistemas de integração de agricultura com pecuária.
- e) Aumentar a produção agropecuária em áreas já desmatadas, a oferta interna e a exportação de carnes, produtos lácteos, grãos, fibras e oleaginosas.
- f) Estimular a adoção do plantio direto.
- g) Diversificar a renda do produtor rural.
- h) Estimular a adoção de sistemas de produção sustentáveis do ponto de vista econômico e ambiental.
- i) Assegurar condições para o uso racional e sustentável das áreas agrícolas e de pastagens.
- j) Diminuir a pressão de desmatamento de novas áreas.

Adicionalmente, o Plano Agrícola e Pecuário para a safra 2006/07 contemplou alterações nos limites de crédito de custeio e comercialização e redução nas taxas de juros dos programas de investimento. No ano safra seguinte, novas reduções foram efetuadas,

em razão de as taxas de juros do crédito rural não ter acompanhado os decréscimos observados nas taxas básicas da economia, como a Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic)⁹ e a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP).

Para corrigir essa distorção, as taxas anuais de juros com recursos controlados, tanto para custeio quanto para comercialização, foram reduzidas de 8,75% para 6,75%, e a taxa de juros do Proger Rural foi reduzida de 8,0% para 6,25% ao ano. As taxas para os programas da família BNDES passaram de 8,75% para 6,75%, exceto para o Moderfrota, no caso dos produtores com renda superior a R\$ 250 mil, para os quais a taxa passou a ser de 9,5% ante aos 10,75% anteriores (BRASIL, 2007).

No ano safra 2008/2009, foi criado um novo programa de investimento, o Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável (Produsa), para fomentar ações de recuperação de áreas degradadas, reinserindo-as no processo produtivo, e de adoção de sistemas de produção sustentáveis. O Produsa incorporou os programas Propasto, Prossolo, Sisvarzea, Prolapex e os itens do Moderagro relacionados à conservação ou recuperação de solos e de pastagens. O Programa foi estruturado segundo as seguintes diretrizes: (a) implantação de sistemas produtivos sustentáveis, priorizando a recuperação de áreas e pastagens degradadas; (b) implantação de medidas que visam ao melhor uso do solo, à geração de energia limpa e renovável e ao aproveitamento de resíduos vegetais; e (c) incentivo para o produtor rural se ajustar à legislação ambiental vigente (BRASIL, 2008).

Pode-se destacar, ainda, como medidas relacionadas à sustentabilidade dos sistemas produtivos, a concessão de maior incentivo à agricultura orgânica, por meio do limite adicional de 15% no custeio, possibilitando

⁹ A taxa Selic é um índice pelo qual as taxas de juros cobradas pelo mercado se balizam no Brasil. É a taxa básica utilizada como referência pela política monetária. Conforme o Banco Central do Brasil a taxa Selic é aquela apurada no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), obtida mediante o cálculo da taxa média ponderada e ajustada das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais e cursadas no referido sistema ou em câmaras de compensação e liquidação de ativos, na forma de operações compromissadas.

o financiamento de sistemas orgânicos de produção agropecuária pelo Producers. Também elevou em 20,0% os limites de custeio de sistemas de parceria (integração).

O Plano Agrícola e Pecuário para a safra 2009/2010 ampliou o estímulo ao médio produtor. Os limites dos financiamentos, no âmbito do Proger Rural, foram aumentados – o de custeio passou de R\$ 150 mil para R\$ 250 mil e o de investimento para R\$ 200 mil. Também foi introduzida a modalidade de crédito rotativo, com limite estabelecido em R\$ 50 mil. O crédito rotativo é um crédito pré-aprovado, cuja vantagem é eliminar a burocracia contratual para o acesso ao financiamento. Outra novidade foi o direcionamento de, no mínimo, 6% dos recursos obrigatórios dos depósitos à vista para o Proger Rural. Além disso, o volume de recursos do Proger Rural foi aumentado para R\$ 5 bilhões.

O Plano também trouxe medidas direcionadas ao fortalecimento do cooperativismo nacional, ao instituir o Programa de Capitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária (Procap-Agro). O Programa foi estruturado a partir de duas diretrizes: (a) integralização de cotas-partes do capital social de cooperativas, mediante repasse, para saneamento financeiro, capital de giro e investimento e (b) concessão de crédito para capital de giro e saneamento financeiro diretamente às cooperativas agropecuárias.

Foram alocados R\$ 2 bilhões para a integralização de cotas-partes, podendo-se destinar até R\$ 1 bilhão desse montante para capital de giro. O limite de crédito pode chegar até o total do valor da integralização de quotas-partes do associado, limitado a R\$ 25 mil, independentemente de créditos obtidos em outros programas oficiais. O limite por cooperativa é de R\$ 50 milhões. Além do Procap, as cooperativas também contaram com a alocação de R\$ 2 bilhões para o Prodecoop e com um aumento de 31% nos créditos destinados à aquisição de bens e de insumos para fornecimento aos cooperados (BRASIL, 2009).

Para o ano safra 2010/2011, a principal inovação, em termos de política de crédito, foi a estruturação de um programa de incentivo à Agricultura de Baixo Carbono (ABC). Trata-se de um programa que visa fomentar práticas adequadas, tecnologias adaptadas e sistemas produtivos eficientes que contribuam para a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa.

Foram destinados R\$ 2 bilhões ao programa, cujas linhas de financiamento incluem medidas destinadas a: (a) implantação e ampliação de sistemas de integração de agricultura com pecuária ou de integração lavoura-pecuária-florestas; (b) correção, adubação e implantação de práticas conservacionistas de solos; (c) implantação e manutenção de florestas comerciais; (d) recomposição de áreas de preservação ou de reservas florestais; e (e) demais práticas que envolvam uma produção sustentável e direcionada para uma baixa emissão de gases causadores do efeito estufa.

Com a instituição do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp), o apoio aos médios produtores foi expandido. Esse programa manteve as políticas do Proger Rural e conta com o direcionamento de recursos obrigatórios dos depósitos à vista. Adicionalmente, os limites de financiamento de custeio para os médios produtores foram aumentados, bem como os de crédito em programas de investimento, como forma de incentivar a construção e a adequação de armazéns na fazenda.

Após a estruturação e o realinhamento dos programas de investimento, as opções atualmente disponíveis aos produtores rurais e suas cooperativas encontram-se listadas na Tabela 1.

Tabela 1. Investimento: volume de recursos por programa.

Programa	Recursos programados (R\$ milhões)		Limite de crédito (R\$ mil)	Prazo máximo (anos)	Carência (anos)	Taxa de juros (% ao ano)	Objetivo
	2009/2010	2010/2011					
Agricultura de Baixo Carbono - ABC		2.000	1.000	12	3	5,5	O programa financia a implantação e ampliação de sistemas de integração de agricultura com pecuária ou de integração lavoura-pecuária-florestas, correção, adubação e implantação de práticas conservacionistas de solos, implantação e manutenção de florestas comerciais, recomposição de áreas de preservação ou de reservas florestais e outras práticas que envolvem uma produção sustentável e direcionada para uma baixa emissão de gases causadores do efeito estufa
Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem - Moderinfra	500	1.000	1.300	12	3	6,75	1. Apoiar o desenvolvimento da agropecuária irrigada, sustentável econômica e ambientalmente, de forma a minimizar o risco na produção e aumentar a oferta de alimentos para os mercados internos e externos 2. Ampliar a capacidade de armazenamento das propriedades rurais 3. Apoiar a fruticultura em regiões de clima temperado contra a incidência de granizo

Continua...

Tabela 1. Continuação.

Programa	Recursos programados (R\$ milhões)		Limite de crédito (R\$ mil)	Prazo máximo (anos)	Carência (anos)	Taxa de juros (% ao ano)	Objetivo
	2009/2010	2010/2011					
Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais - Moderagro	850	850	300	8 ou 10	3	6,75	1. Apoiar o desenvolvimento da produção de espécies de frutas com potencial mercadológico interno e externo, especialmente no âmbito do Programa de Produção Integrada de Frutas – PIF BRASIL, assim como beneficiamento, industrialização, padronização e demais investimentos necessários às melhorias do padrão de qualidade e das condições de comercialização de produtos frutícolas 2. Fomentar os setores da apicultura, aquicultura, pesca, avicultura, floricultura, horticultura, ovinocaprinocultura, ranicultura, sericicultura, suinocultura, cunicultura, chinchilocultura, pecuária leiteira e a defesa animal, particularmente o Programa Nacional de Controle e Erradicação da Brucelose e Tuberculose – PNCEBT e a implementação de sistema de rastreabilidade bovina e bubalina

Continua...

Tabela 1. Continuação.

Programa	Recursos programados (R\$ milhões)		Limite de crédito (R\$ mil)	Prazo máximo (anos)	Carência (anos)	Taxa de juros (% ao ano)	Objetivo
	2009/2010	2010/2011					
Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas - Propflora	150	152	300	4, 12 ou 15	6, 12 ou 18 meses; 6 anos para a implantação de florestas de dendezeiro	6,75	Gerais 1. Implantação e manutenção de florestas destinadas ao uso industrial 2. Recomposição e manutenção de áreas de preservação e reserva florestal legal 3. Implantação e manutenção de espécies florestais para produção de madeira destinada à queima no processo de secagem de produtos agrícolas 4. Implantação de projetos agroflorestais (agricultura consorciada com floresta) e 5. Implantação e manutenção de florestas de dendezeiro. Econômicos 1. Contribuir para a redução do déficit existente no plantio de árvores utilizadas como matérias-primas pelas indústrias; 2. Incrementar a diversificação das atividades produtivas no meio rural 3. Gerar emprego e renda de forma descentralizada e 4. Alavancar o desenvolvimento tecnológico e comercial do setor, assim como a arrecadação tributária

Continua...

Tabela 1. Continuação.

Programa	Recursos programados (R\$ milhões)		Limite de crédito (R\$ mil)	Prazo máximo (anos)	Carência (anos)	Taxa de juros (% ao ano)	Objetivo
	2009/2010	2010/2011					
Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável-Produsa	1.500	1.500	300 ou 400	5 a 12	2,3 ou 6	6,75 ou 5,75	Estimular a recuperação de áreas destinadas à produção agropecuária que, embora ainda produtivas, oferecem desempenho abaixo da média devido à deterioração física ou à baixa fertilidade do solo
Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária - Prodecoop	2.000	2.000	50.000	12	3	6,75	Incrementar a competitividade do complexo agroindustrial das cooperativas brasileiras, por meio da modernização dos sistemas produtivos e de comercialização
Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras - Moderfrota	2.000	1.000	-	4,6 ou 8	Sem carência	9,5	Financiar a aquisição de tratores agrícolas e implementos associados, colheitadeiras e equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café

Continua...

Tabela 1. Continuação.

Programa	Recursos programados (R\$ milhões)		Limite de crédito (R\$ mil)	Prazo máximo (anos)	Carência (anos)	Taxa de juros (% ao ano)	Objetivo
	2009/2010	2010/2011					
Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural – Pronamp	1.500	1.700					Oferecer ao produtor rural de médio porte melhores condições para financiamento e custeio
Moderfrota	1.000	500		4,6 ou 8	Sem carência	7,5	
Outros Investimentos	500	1.200	200	8	3	6,25	
Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias - Procap-Agro	2.000	2.000	50.000	6	2	6,75	Promover a recuperação ou a reestruturação da estrutura patrimonial das cooperativas singulares e centrais de produção agropecuária, agroindustrial, aquícola ou pesqueira, bem como o seu saneamento financeiro
Fundos Constitucionais	3.500	2.450	-	-		5 a 8,5	Financiar setores produtivos e promover o desenvolvimento nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste
Poupança Rural	-	1.000	De 300 a 1.300	-	-	6,75	Ampliar a oferta de crédito por meio da captação de recursos do público para aplicação na agricultura
Outras Fontes	-	2.900	-	-	-	-	
Total geral	14.000	18.050	-	-	-	-	

Fonte: Brasil (2010) e BNDES (2010).

Além dos instrumentos públicos, o agronegócio passou a contar com mecanismos privados de financiamento, que assumiram a forma de títulos de crédito. A intenção do governo com a criação desses papéis foi a de complementar o crédito rural oficial, atraindo poupança interna e externa para financiar as operações de produção, processamento e comercialização das cadeias produtivas do agronegócio nacional. A Lei nº 11.076/2004 instituiu novos mecanismos de financiamento do agronegócio, quais sejam: Certificado de Depósito Agropecuário (CDA), Warrant Agropecuário (WA), Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA), Letra Crédito do Agronegócio (LCA) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA). Esses títulos complementam o portfólio de derivativos do agronegócio, podendo ser agrupados segundo o perfil dos agentes envolvidos:

a) Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e Warrant Agropecuário (WA): são títulos lastreados em produto agrícola depositado em armazéns. São emitidos simultaneamente pelos depositários (armazenadores) a pedido do depositante, tendo o CDA como lastro o produto agropecuário e o WA o penhor desse produto. O CDA representa a promessa de entrega da mercadoria depositada e o WA dá direito à instituição financeira, responsável pela operação, de penhorar a mercadoria descrita no CDA.

b) Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA): é um título de crédito nominativo, de livre negociação, de execução extrajudicial e endosso completo, que representa promessa de pagamento em dinheiro no prazo determinado, sendo emitidos por cooperativas e pessoas jurídicas que atuem na armazenagem, comercialização, beneficiamento e processamento (de produtos, insumos e máquinas) das cadeias de produção da agricultura. Têm sido bastante utilizados na estruturação de operações financeiras para alongamento de prazos e melhoria de taxas em relação aos financiamentos existentes.

c) Letra de Crédito do Agronegócio (LCA) e Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA): são títulos de crédito nominativos, de

livre negociação, de execução extrajudicial e endosso completo, representativos de promessas de pagamento em dinheiro, sendo que o LCA é de emissão exclusiva de instituições financeiras e o CRA das companhias securitizadoras de direitos creditórios.

Gonçalves et al (2005) lembram que o CDA e o WA correspondem a instrumentos que preenchem a lacuna de títulos alavancadores da comercialização agrícola, pois, enquanto para o custeio da safra existia a Cédula de Produto Rural e outros instrumentos institucionais, na comercialização existiam apenas os instrumentos federais como a AGF, os leilões de opção e a LEC. Já o CDCA, a LCA e o CRA permitem às empresas emissoras levantar recursos junto a investidores no mercado financeiro para alavancar recursos para o financiamento das operações das cadeias de produção, da produção à comercialização.

Dando continuidade ao processo de criação de títulos para o financiamento do agronegócio, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) instituiu, por meio da Instrução CVM 422/2005, a Nota Comercial do Agronegócio, também conhecida como Agrinote ou NCA. As NCAs são notas promissórias comerciais para distribuição pública voltadas exclusivamente para o agronegócio. Por meio dela, a empresa emissora se compromete a efetuar o pagamento em dinheiro ao seu titular (credor) da quantia a ser apurada de acordo com os termos contidos no título, em data futura pré-determinada. Além das sociedades anônimas abertas e fechadas, podem emitir NCAs as sociedades limitadas e as cooperativas, desde que tenham por atividade a produção, comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos ou insumos agropecuários ou de máquinas e implementos utilizados na atividade agropecuária.

A edição da lei 11.076/2004 e da Instrução CVM 422/2005 representou um importante avanço no financiamento ao agronegócio, na medida em que diversificaram, de modo consistente, as opções de títulos financeiros da agricultura, tanto em termos de papéis como pela amplitude dos agentes que podem atuar como formadores de fontes de recursos (GONÇALVES et al, 2005).

Evolução dos Financiamentos à Agropecuária

A instituição do SNCR foi fundamental para a expansão no volume de crédito concedido à agricultura. O aumento expressivo no montante de recursos transformou o crédito rural no principal instrumento de política agrícola durante a década de 1970, período em que o volume de financiamentos concedidos à agropecuária cresceu 323% (Tabela 2).

Depois de ter sido concedido em grande escala na década de 1970, quando foram investidos cerca de R\$ 829 bilhões, a década de 1980 assistiu ao início da retração na oferta de crédito rural. Em que pese o volume de crédito ter atingido R\$ 840 bilhões nos anos de 1980, houve forte redução no montante de recursos, sobretudo a partir da segunda metade da década (Tabela 2).

Tabela 2. Evolução dos recursos aplicados em crédito rural, em milhões de Reais¹.

Ano	Volume R\$ milhões	Ano	Volume R\$ milhões	Ano	Volume R\$ milhões	Ano	Volume R\$ milhões
1970	31.385	1980	126.820	1990	30.308	2000	29.738
1971	36.302	1981	109.999	1991	31.270	2001	35.085
1972	44.882	1982	106.520	1992	34.671	2002	38.664
1973	63.464	1983	80.409	1993	29.772	2003	43.639
1974	78.482	1984	49.114	1994	48.491	2004	51.873
1975	114.429	1985	70.038	1995	22.067	2005	50.787
1976	117.232	1986	104.438	1996	19.286	2006	52.074
1977	104.662	1987	82.329	1997	27.943	2007	57.931
1978	106.413	1988	58.096	1998	30.434	2008	67.352
1979	132.610	1989	53.051	1999	28.937	2009	75.186
Total	829.862	19.845	840.813	19.945	303.179	20.045	502.330
Média	82.986	1.985	84.081	1.995	30.318	2.005	50.233

Fonte: Banco Central do Brasil (2009).
¹ Valores constantes em Reais, atualizados pelo Índice médio anual do IGP-DI.

O montante de recursos disponibilizados à agropecuária voltou a crescer apenas na segunda metade da década de 1990. Bacha et al (2005) apontam como razões para essa reversão o escalonamento das dívidas; a criação do Pronaf; a queda das taxas de inflação, que permitiu a recuperação do volume de depósitos à vista; e o fato de o Tesouro Nacional deixar de alocar recursos próprios para empréstimos, a partir de 1995, preferindo investi-los na equalização das taxas de juros. Nesse sistema, o Tesouro Nacional paga ao sistema bancário a diferença entre a taxa de juros que este gostaria de receber nas operações de crédito rural e a que de fato os bancos recebem dos produtores rurais (fixadas pelo SNCR). Com isso, o Tesouro Nacional faz com que os bancos se interessem em conceder créditos à agropecuária. Contribuiu também a criação de programas de investimento, administrados pelo BNDES.

Quanto ao fornecimento de crédito rural, Bacha (2004) classifica as fontes de recursos em duas categorias: (a) as de baixos custos de captação e (b) as de custos financeiros normais na captação (igual aos juros que o sistema bancário deve pagar aos proprietários dos recursos). A primeira origina-se da emissão de moeda, das exigibilidades sobre os depósitos à vista e das transferências de recursos do Orçamento do Tesouro. Esses três tipos de recursos, ao serem repassados ao sistema bancário a custos reduzidos, permitem a concessão de empréstimos aos produtores rurais a taxas de juros abaixo das de mercado.

Os recursos captados com custos financeiros normais são os oriundos da caderneta de poupança rural, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Programa de Geração de Emprego Rural (Proger-rural), dos recursos captados no exterior e dos recursos livres captados pelo sistema bancário. Como esses recursos têm custo normal de captação, só podem ser emprestados a uma taxa de juros igual à taxa de juros de captação acrescidas de um *spread*, que seja capaz de cobrir os custos administrativos e gerar certo lucro aos bancos.

As fontes de recursos para o crédito rural podem ser classificadas em três grupamentos, conforme sua origem¹⁰:

- a) Recursos controlados (taxas controladas pelo governo): referem-se aos recursos obrigatórios, decorrentes da exigibilidade de depósitos à vista; aos oriundos do Tesouro Nacional, relativos às Operações Oficiais de Crédito sob supervisão do Ministério da Fazenda; aos subvencionados pela União, sob a forma de equalização de encargos financeiros da poupança rural, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e do Fundo de Investimento Extramercado; e aos da poupança rural, quando aplicados segundo as condições definidas para os recursos obrigatórios.
- b) Recursos não controlados (taxas livres): dizem respeito aos recursos originados a partir da poupança rural (exigibilidade e livres), dos fundos, dos programas e linhas específicas e dos recursos livres das instituições financeiras.
- c) Fundos e programas: relativos aos programas do BNDES, aos Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO) e ao Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).

No período subsequente à implementação do SNCR e, portanto, da obrigatoriedade de se conceder financiamentos a taxas preferenciais à atividade agrícola, houve predomínio das aplicações estatais. Em outras palavras, as Autoridades Monetárias (Banco Central e Banco do Brasil) que administravam o orçamento monetário e no qual estava a conta do crédito rural consolidaram-se como a principal fonte de recursos, cabendo às aplicações compulsórias sobre os depósitos à vista uma posição secundária. Na Tabela 3, mostra-se que, na década de 1970, os recursos provenientes das Autoridades Monetárias¹¹ representaram,

¹⁰ BANCO DO BRASIL. Evolução histórica do crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano 13, n. 4, p. 10-17, out/dez, 2004. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/MAPA/MENU_LATERAL/AGRICULTURA_PECUARIA/ESTUDOS_PUBLICACOES/POLITICA_AGRICOLA/POLITICA_AGRICOLA_2004/MIOLO_POL_AGR_4.PDF>. Acesso em: 10 set. 2010.

¹¹ Recursos concedidos via empréstimos do Banco do Brasil e repasses e redescontos do Banco Central aos agentes do SNCR.

em média, 84% dos recursos destinados ao crédito rural, enquanto as exigibilidades bancárias representaram 13% do volume total.

Tabela 3. Participação das fontes de financiamento do crédito rural na década de 1970, em %.

Ano	Exigibilidades bancárias	Autoridades monetárias	Outros
1971	14,3	81,2	4,5
1972	13,0	82,4	4,6
1973	19,3	79,1	1,6
1974	14,6	81,8	3,6
1975	13,0	82,7	4,3
1976	11,1	85,5	3,4
1977	10,0	86,3	3,7
1978	11,0	87,1	1,9
1979	11,0	87,2	1,8
1980	10,0	86,4	3,6

Fonte: Adaptado de Coelho (2001), a partir de informações do Banco Central.

A importância do Tesouro Nacional como fonte supridora de recursos foi reforçada em períodos de queda nos depósitos à vista e consequentemente nas exigibilidades, motivada pela intensificação do processo inflacionário, já sentido em meados da década de 1970. Com a expansão das taxas de inflação, o público procurava investimentos alternativos, de modo que os depósitos à vista nos bancos comerciais diminuíssem. Assim, o Tesouro Nacional passou a representar a maior parte das concessões de crédito rural, mas com o agravante de gerar recursos por meio de fontes inflacionárias, como a emissão de papel moeda e títulos públicos (TOSCHI, 2006).

A década de 1980 foi bastante conturbada em termos macroeconômicos, em razão da presença de taxas de inflação elevadas e crescentes, da estagnação do Produto Interno Bruto (PIB), das crises financeiras e da abertura da economia em 1990. Esse cenário exigiu a imposição de vários ajustes macroeconômicos, que determinaram o racionamento da

oferta de crédito oficial a partir de 1983, a completa eliminação do subsídio em 1985 e a busca por novas fontes não inflacionárias de financiamento (COELHO, 2001).

O volume de crédito rural diminuiu nos anos de 1980 a 1984, voltando a crescer em 1985 e 1986. A partir de 1987, o volume de crédito decresceu, estabilizando-se somente em 1994, em valores próximos aos vigentes no início da década de 1970. A redução na oferta de crédito rural relaciona-se ao arrefecimento de recursos provenientes do Tesouro Nacional. Até o ano de 1985, essa fonte era a grande supridora, respondendo, em média, por 87% do total de recursos fornecidos à agropecuária pelo crédito rural. Essa participação caiu para apenas 29,7% em 1989 e 26,7% em 1990 (Tabela 4). Cabe observar que nos períodos de inflação mais elevada, a participação do Tesouro Nacional foi mais expressiva: em 1984, atingiu 90,1% e, em 1985, representou 92,1% para uma taxa anual de inflação de 223,8% e 235,1%, respectivamente, segundo o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) apurado pela Fundação Getúlio Vargas.

Tabela 4. Participação das fontes de financiamento do crédito rural na década de 1980, em %.

Ano	Exigibilidades bancárias	Poupança rural	Recursos livres	Tesouro Nacional	Outros
1981	14,2	-	-	80,0	5,8
1982	11,1	-	-	83,7	5,2
1983	10,3	-	-	87,1	2,6
1984	8,2	-	-	90,1	1,7
1985	7,6	-	-	92,1	0,3
1986	15,9	-	26,1	58,0	-
1987	14,3	18,0	2,7	65,0	-
1988	7,7	48,6	3,2	40,5	-
1989	9,1	54,4	6,8	29,7	-
1990	27,4	20,0	19,9	26,7	6,0

Fonte: Adaptado de Coelho (2001), a partir de informações do Banco Central.

A supremacia do Tesouro Nacional como fonte supridora de recursos, aliada às dificuldades macroeconômicas vividas pelo país na década de 1980, fizeram do crédito rural um mecanismo extremamente oneroso aos cofres públicos, levando o governo a buscar mecanismos de financiamento que aportassem recursos aos produtores rurais, mas que exonerassem o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil dessa função. Ou seja, no lugar de fontes de recursos controlados pelo governo federal (Tesouro Nacional e exigibilidades bancárias) passou-se a ter, em grande parte, recursos parcialmente controlados e oriundos do setor privado, que cobravam do tomador encargos financeiros que remunerassem o poupador (TOSCHI, 2006). Um exemplo é a caderneta de poupança rural, criada em 1986.

A partir da instituição da caderneta de poupança rural, o Tesouro Nacional e as exigibilidades bancárias têm sua importância relativamente reduzida como fonte supridora de recursos. Em 1989, os recursos oriundos da poupança rural corresponderam a 54,4% do volume de crédito rural, enquanto os advindos do Tesouro Nacional e das exigibilidades bancárias responderam por apenas 29,7% e 9,1% (Tabela 4).

A importância dos recursos do Tesouro Nacional caiu drasticamente na década de 1990, atingindo volumes irrisórios nos últimos anos. Com o controle do processo inflacionário, os recursos obrigatórios originados dos depósitos à vista passaram a ser a principal fonte de recursos – sua participação, que era de 22,5% em 1991, chegou a 51,8% em 2000. Entre as demais fontes, convém destacar a maior participação dos recursos da Poupança Rural e do FAT, com participação média de 25% e 17%, respectivamente (Tabela 5).

Tabela 5. Participação das fontes de financiamento do crédito rural na década de 1990, em %.

Ano	Tesouro Nacional	Recursos obrigatórios	Poupança rural	Recursos livres	Fundos constitucionais	FAT	Outros
1991	19,2	22,5	26,0	16,2	4,5	-	11,6
1992	23,0	18,7	45,5	6,8	3,1	-	2,9
1993	26,9	10,6	43,7	11,5	5,5	-	1,8
1994	27,1	11,6	34,9	15,9	5,0	-	5,5
1995	19,7	13,1	36,1	16,3	9,0	-	5,8
1996	3,5	16,9	9,1	8,1	14,9	22,0	25,5
1997	1,5	44,9	8,4	6,0	5,6	18,4	15,2
1998	1,7	40,7	13,0	4,7	7,0	15,9	17,0
1999	0,1	40,3	18,8	4,9	7,5	16,2	12,2
2000	0,0	51,8	14,4	4,7	5,9	12,7	10,6

Fonte: Adaptado de Barbosa (2005), a partir de informações do Banco Central, do Funcafé, dos fundos de commodity, do Bndes/Finafame, Incra/Procera, Recursos Extramercado (FAE) e Recursos Estaduais.

Nos anos de 2000, os recursos obrigatórios mantiveram-se como a principal fonte de recursos do SNCR, respondendo, em média, por 47,6% do volume total disponibilizado aos produtores rurais e suas cooperativas via crédito rural. A participação do Tesouro Nacional manteve-se em patamares mínimos, 1,6% em média, e a Poupança Rural permaneceu como importante fonte de recursos. O grande destaque foi o aumento da participação do BNDES nos financiamentos, impulsionada pelos programas de investimento criados nas décadas de 1990 e 2000. O BNDES consolidou sua posição como fonte supridora de recursos, respondendo, em média, por 7,7% do total, o que lhe garantiu a terceira posição entre as fontes (Tabela 6).

Tabela 6. Participação das fontes de financiamento do crédito rural na década de 2000, em %.

Ano	Tesouro Nacional	Recursos obrigatórios	Poupança rural	Recursos livres	Fundos constitucionais	FAT	BNDES	Funcafe	Outros
2001	1,6	59,0	10,3	4,3	6,0	10,0	6,0	1,1	1,7
2002	1,7	52,7	12,6	5,2	6,9	10,2	7,2	2,2	1,3
2003	1,9	43,5	23,3	5,2	5,5	8,7	10,6	0,8	0,5
2004	3,8	41,5	25,7	5,5	6,4	4,4	11,4	0,9	0,4
2005	2,2	35,0	28,5	5,3	9,1	7,7	9,0	2,7	0,5
2006	1,0	45,8	18,7	4,3	9,2	7,6	7,3	3,9	2,2
2007	1,0	55,5	17,9	3,8	7,6	4,0	4,6	3,2	2,4
2008	0,6	47,4	26,0	4,8	8,8	1,3	5,8	2,9	2,4
2009	0,6	48,3	26,1	4,2	7,3	1,2	7,0	2,2	3,1

Fonte: Banco Central do Brasil (2010)

Nota: Entre os recursos contabilizados em "Outros", estão os oriundos de governos estaduais, os de outras fontes, os externos, os do FTRA/Banco da Terra e os dos fundos de commodity

Na Tabela 7, mostra-se a evolução do crédito rural destinado a investimentos. Observa-se o número de programas da Família BNDES, assim como o volume de recursos a eles destinados foram ampliados consideravelmente. Os recursos aplicados nesses programas passaram de R\$ 2,4 bilhões em 2001/2002 para R\$ 4,6 bilhões, ou seja, houve um aumento de 89% em oito anos. Se o volume programado para o ano safra 2009/2010, R\$ 10,5 bilhões, for efetivamente utilizado, o aumento no volume de recursos pode, potencialmente, atingir 329% em relação ao ano de 2001/2002.

Tabela 7. Crédito rural - aplicação dos recursos para investimentos. Ano safra (mil Reais correntes).

Fontes de recursos	Ano safra (julho-junho)					2009/2010	
	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Programado	Aplicado julho de 2010
Moderagro	1.257.030	884.986	574.194	512.295	385.574	850.000	46.613
Moderinfra	283.008	169.926	174.872	261.742	136.799	1.000.000	11.400
Prodecoop	304.625	239.378	572.059	939.079	1.616.434	2.000.000	136.844
Produsa	-	10.529	403.906	160.952	475.294	1.000.000	34.616
Propflora	50.347	53.971	49.144	81.647	53.723	150.000	5.283
Pronaf	119.161	186.798	444.562	810.563	1.000.250	-	35.675
Moderfrota	1.406.215	1.536.921	2.025.672	1.903.244	199.631	1.000.000	847
Moderfrota Pronamp	-	-	-	464.671	69.952	500.000	290
Procap-Agro	-	-	-	-	698.276	2.000.000	268.382
Programa ABC	-	-	-	-	-	-	-
Família BNDES	3.420.386	3.082.509	4.244.409	5.134.193	4.635.933	10.500.000	539.950
Fundos Constitucionais	3.150.971	3.107.625	3.160.081	3.747.669	4.032.601	2.450.000	294.718
Finame/Linha	32.656	14.462	5.503	-	-	-	-
Pronamp	51.036	50.300	268.064	259.424	839.095	1.200.000	21.679
Banco do Brasil	51.036	50.300	268.064	259.424	823.821	700.000	13.780
Bancos Cooperativos	-	-	-	-	15.274	-	6.418
BASA	-	-	-	-	-	-	1.481

Continua...

Tabela 7. Continuação.

Fontes de recursos	Ano safra (julho-junho)					2009/2010	
	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2009/2010	Programado	Aplicado julho de 2010
BNDES	-	-	-	-	-	500.000	-
Sub total	10.075.435	9.337.405	11.922.466	14.275.479	14.143.562	24.650.000	1.396.297
PASS	-	-	-	-	514.177	2.400.000	-
Procer	-	-	-	-	4.361.954	-	1.161.023
PSI	-	-	-	-	4.519.590	4.000.000	429.288
Sub-total	-	-	-	-	9.395.721	6.400.000	1.590.311
Total	10.075.435	9.337.405	11.922.466	14.275.479	23.539.283	31.050.000	2.986.608

Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Banco do Brasil e Banco Central do Brasil.

Elaboração: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento/Secretaria de Política Agrícola (disponível em: <http://www.agricultura.gov.br>).

Nota: (1) Procap-Agro:Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias-(Circular BNDES N° 90/2009); (2) PASS:Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro-(Circular BNDES N° 41/2009); (3) Procer:Programa de Crédito Especial Rural-(Circular BNDES N° 39/2009); e (4) PSI:Programa BNDES de Sustentação de Investimento-(Circular BNDES N° 79/2009).

Considerações Finais

Decorridos 45 anos da instituição do SNCR, verifica-se que as regras de operação e os instrumentos de execução foram se adequando ao contexto macroeconômico, às decisões do governo em termos de políticas públicas e à disponibilidade de recursos oficiais. Mais especificamente, pode-se dizer que as alterações introduzidas no crédito rural são fruto, basicamente:

- a) Do esgotamento das fontes de recursos oficiais de crédito rural.
- b) Das tentativas de controle da inflação e ajuste fiscal impostas por planos econômicos, especialmente na década de 1980 e primeira metade da década de 1990.
- c) Da busca por novos mecanismos de financiamento e fontes não-inflacionárias.
- d) Da inadimplência dos produtores.
- e) Da emergência e inclusão de novos temas na agenda da sociedade e do governo.

Ocorreram mudanças significativas em termos de fonte de recursos. Com o advento do plano Real e a estabilização monetária, as exigibilidades bancárias ganharam importância crescente, ao mesmo tempo em que a participação do governo foi minimizada.

A participação do setor privado no financiamento das atividades agropecuárias também tem sido estimulada. A criação da CPR e dos títulos específicos para o agronegócio – CDA, WA, CDCA, LCA, CRA e NCA – constituem avanços importantes.

A despeito de sua relativa perda de importância – atualmente cerca de 70% do capital de giro necessário ao custeio da produção vegetal e animal provem de recursos próprios dos produtores e dos demais

agentes do agronegócio (BRASIL, 2003) –, o crédito rural oficial ainda é um instrumento fundamental para o setor agropecuário nacional, já que pode auxiliar em seu crescimento e desenvolvimento socioeconômico.

Referências

- ALMEIDA, L. F. de; ZYLBERSZTAJN, D. Crédito agrícola no Brasil: uma perspectiva institucional sobre a evolução dos contratos. **Internext**: Revista Eletrônica de Negócios Internacionais, São Paulo, v. 3. n. 2, p. 267-287, ago./dez. 2008. Disponível em: <<http://internext.espm.br/index.php/internext/article/view/67/57>>. Acesso em: 25 fev. 2010.
- ANDRIGHI, F. N. **O Programa Especial de Saneamento de Ativos PESA e a aplicação da súmula 298 do STJ**. Brasília, DF, 15 maio 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/17063>>. Acesso em: 26 jul. 2010.
- BACHA, C. J. C. **Instrumentos de política econômica que afetam a agropecuária**. Piracicaba, SP: ESALQ/DESR, 1997. 40 p. (Série Didática, 118)
- BACHA, C. J. C. **Economia e política agrícola no Brasil**. São Paulo, SP: Atlas, 2004. 266 p.
- BACHA, C. J. C.; DANELON, L.; BEL FILHO, E. D. Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil: período de 1985 a 2003. **Revista Teoria e Evidências Econômica**, Passo Fundo, v. 14, n. 26, p. 43-70, mai., 2005. Disponível em: <http://www.upf.tche.br/cepeac/download/rev_n26_2006_art2.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Legislação e normas**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?NORMASBC>>. Acesso em: 25 fev. 2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Anuário estatístico do crédito rural 2009**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/CreditoRural/2009/evolucao.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2010.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Programas do Governo Federal administrados pelo BNDES**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Areas_de_Atualizacao/Agropecuaria/>. Acesso em: 15 jul. 2010.
- BELIK, W; PAULILLO, L. F. **Mudanças no financiamento da produção agrícola brasileira**, 2001. Disponível em: <http://www.fidamerica.cl/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_1224.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2010.
- BRASIL. Presidência da República. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Propostas para o aperfeiçoamento da política agrícola**. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2007. 47 p.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2000/2001**, 2000. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 10 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2001/2002**, 2001. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 10 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2002/2003**, 2002. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 10 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2003/2004**, 2003. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 10 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2004/2005**, 2004. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 14 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2006/2007**, 2006. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 14 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2007/2008**, 2007. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 14 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2008/2009**, 2008. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 14 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2009/20010**, 2009. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 14 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Plano Agrícola e Pecuário 2010/2011**, 2010. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/>> . Acesso em: 14 jun. 2010.

BUAINAIN, A. M; GONZÁLEZ, M. G. et al. (Coord). **Alternativas de financiamento agropecuário**: experiências no Brasil e na América Latina. Brasília, DF: IICA, 2007. 228 p.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

CARVALHO, M. A. de. **Estabilização dos preços agrícolas no Brasil**: a política de garantia de preços mínimos. São Paulo, SP: IEA, 1994. 170 p. (Coleção Estudos Agrícolas)

COELHO, C. N. 70 anos de política agrícola no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano x, n. 3, p. 03-58, jul./set., 2001. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2009.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS. **Legislação e regulamentação**. Disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

DEFANTE, M.; MONTOYA, M. A.; VELOSO, P. R.; COSTA, T. V. M. O papel do crédito agrícola brasileiro e sua distribuição por estratos de produtores. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, Passo Fundo, v. 7, n. 12, p. 87-110, mai., 1999. Disponível em: <http://www.upf.br/cepeac/download/rev_n12_1999_art5.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2009.

GONÇALVES, J. S.; MARTIN, N. B.; RESENDE, J. V. de; VEGRO, C. L. R. Novos títulos financeiros do agronegócio e novo padrão do financiamento setorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 35, n. 7, p. 63-90, jul. 2005. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/espec1-0705.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2010.

GONÇALVES, M. **Apostila completa de políticas públicas.ppt**. Brasília, 18 de março de 2009. 1 arquivo. Microsoft Office PowerPoint 2007.

GROSSI, M. E. D.; SILVA, J. G.; PORTO, E. B. D. As (re) negociações das dívidas agrícolas. **Sociedade e desenvolvimento rural**, v. 2, p. 171-188, 2008. <<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewPDFInterstitial/14/25>>. Acesso em: 26 jul. 2010.

LUCENA, R. B. de; SOUZA, N. J. de. Políticas agrícolas e desempenho da agricultura brasileira: 1950-00. **Indicadores Econômicos Fundação de Economia e Estatística**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 180-200, ago, 2001. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/1313/1680>>. Acesso em: 23 jul. 2010.

OLIVEIRA, J. C.; MONTEZANO, R. M. S. Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 12, n. 2, p. 139-159, ago., 1982.

RODRIGUES, L. P.; LIBARDI D; SIMIÃO, S.A.; MARANHO, E. J. (Coord.); **Contribuição do estudo do crédito rural no Paraná**. Curitiba, PR: IPARDES, 1978. 235 p. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/webis.docs/contri_credito_rural_03_78.pdf>. Acesso em: 12 set. 2009.

SAYAD, J. **Crédito rural no Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 1978. 93 p.

SPOLADOR, H F. S. **Reflexões sobre a experiência brasileira de financiamento da agricultura**. 2001. 93 f. Dissertação (Mestrado em Economia Aplicada) Universidade de São Paulo. Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiroz". Piracicaba, 2001. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/11/11132/tde-07052002-091407/> > . Acesso em: 20 mar. 2010.

TOSCHI, A. B. **As fontes de recursos do crédito rural no Brasil de 1994 a 2004**. 2006. 86 f. Dissertação (Mestrado profissional em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: < <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/7864/000559240.pdf?sequence=1> > . Acesso em: 20 jul. 2010.

WEDEKIN, I. A política agrícola brasileira em perspectiva. **Revista de Política Agrícola**, Brasília, ano XIV, edição especial, p. 17-32, out, 2005. Disponível em: < <http://www.agricultura.gov.br/> > . Acesso em: 25 ago. 2009.

Anexo

Marcos legais do crédito rural no Brasil^{12,13}.

Ano	Normativo	Determinação
1885	Lei 3.272, de 05/10/1885.	Criou o Penhor Agrícola. A lei foi efetivamente promulgada somente em 1965.
1903	Decreto nº 829, de 06/11/1903.	Permitiu que os sindicatos organizassem Caixas de Crédito Agrícola.
1922	Decreto nº 4.567, de 24/08/1922.	Autorizou a abertura de crédito para a criação de uma Carteira de Crédito Agrícola no Banco do Brasil, mas foi criado em seu lugar o Banco Hipotecário Nacional. Na prática, a carteira de crédito não se efetivou.
1926	Decreto nº 17.739, de 02/06/1926.	Normalizou o funcionamento das caixas rurais e bancos, cujas estruturas se assemelhavam às de uma cooperativa de crédito da época.
1933	Decreto nº 22.626, de 07/05/1933.	Ao fixar o teto máximo de 6% para os juros incidentes nos empréstimos agrícolas, protegeu o crédito rural estabelecendo uma taxa 50% menor do que a prevista para os créditos comerciais.
1937	Lei nº 454, de 09/07/1937.	Autorizou o Tesouro Nacional a subscrever novas ações do Banco do Brasil e a emitir bônus, com a finalidade de obter recursos para o financiamento da agricultura, pecuária e outras indústrias. Autorizou o Banco do Brasil a prestar assistência financeira a essas atividades.
1937	Lei nº 492, de 30/08/1937.	Regulamentou o penhor rural e a cédula pignoratícia.
1965	Lei nº 4.829, de 05/11/1965.	Institucionaliza o crédito rural e institui o Sistema Nacional de Crédito Rural - SNCR
1966	Decreto nº 58.380, de 10/05/1966.	Aprova o Regulamento da lei que institucionaliza o crédito rural.
1967	Resolução BACEN nº 69, de 22/09/1967.	Estabelece as exigibilidades bancárias, no valor de 10%.
1986	Resolução 1.188, de 05/09/1986	Institui a Caderneta de Poupança Rural com o objetivo de captar recursos destinados ao desenvolvimento da agricultura.

Continua...

¹² O extrato de leis e decretos federais está disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legislacao/>> e em <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Extrato de normativos do CMN/BACEN disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/normativo/prepararPesquisa.do?method=prepararPesquisa>>. Extrato da Instrução Normativa CVM nº 422 disponível em: <<http://www.cvm.gov.br/>>. Extrato de Resoluções do Codefat disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Legislacao/Resolucoes/1995/default.asp>>. Acesso em: 25 mai. 2010.

¹³ oram elencados apenas os normativos originais, muitos dos quais foram posteriormente alterados, dada a necessidade de ajuste das regras e instrumentos.

Anexo. Continuação.

Ano	Normativo	Determinação
1989	Lei 7.827, de 27 de setembro de 1989.	Institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte - FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste - FNE e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste - FCO.
1991	Lei 8.171, de 17/07/1991	Dispõe sobre a política agrícola.
1994	Lei 8.929, de 22/08/1994	Institui a Cédula de Produto Rural - CPR
1995	Resolução CODEFAT nº 82, de 03/05/1995.	Instituiu Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (PROGER Rural), normatizado pela Resolução Codefat nº 89, de 04/08/1995.
	Lei 9.138, de 29/11/1995	Dispõe sobre crédito rural – autoriza a securitização da dívida rural.
1996	Resolução BACEN nº 2.238, de 31/01/1996.	Estabelece regras para a transformação do saldo devedor em equivalente produto.
	Resolução CMN/BACEN nº 2.339, de 05/12/1996.	Estabelece condições especiais de financiamento para tratores e colheitadeiras agrícolas, ao amparo de recursos administrados pelo BNDES (FINAME Agrícola Especial).
	Decreto 1.946, de 28/06/1996	Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.
1998	Resolução BACEN nº 2.471, de 26/02/1998.	Autoriza a renegociação de dívidas rurais com valores superiores a R\$ 200 mil, através do Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA).
	Resolução BACEN nº 2.534, de 17/08/1998.	Institui o Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos (PROSOLO), ao amparo de recursos administrados pelo BNDES.
	Medida Provisória nº 1.715, 03/09/1998, atual MP nº 2.168-40.	Dispõe sobre o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária - RECOOP, autoriza a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP.
1999	Resolução 2.666, de 11/11/1999	Dispõe sobre os critérios e as condições aplicáveis às operações de crédito rural alongadas/securitizadas na Resolução nº 2.471. Acrescentou à renegociação de dívidas aquelas enquadráveis no Programa de Revitalização das Cooperativas de Produção Agropecuária (RECOOP).
	Resolução CMN/BACEN 2.618, de 01/07/1999.	Institui o Programa de Incentivo à Mecanização, ao Resfriamento e ao Transporte Granelizado da Produção de Leite (PROLEITE), o amparo de recursos administrados pelo BNDES.
	Lei 9.866, de 09/11/1999	Estende as hipóteses de alongamento para os contratos firmados entre 20 de junho de 1995 e 31 de dezembro de 1997.

Continua...

Anexo. Continuação.

Ano	Normativo	Determinação
2000	Resolução CMN/BACEN nº 2.750, de 29/06/2000.	Institui o Programa de Sistematização de Várzeas (SISVÁRZEAS).
	Resolução CMN/BACEN nº 2.751, de 29/6/2000.	Institui o Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas (PROPASTO)
	Resolução CMN/BACEN nº 2.752, de 29/6/2000.	Institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Produção de Tilápias, Camarões Marinhos e Moluscos (AQUICULTURA)
	Resolução CMN/BACEN nº 2.753, de 29/6/2000.	Institui o Programa de Apoio a Fruticultura (PROFRUTA)
	Resolução CMN/BACEN nº 2.754, de 29/6/2000.	Institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Vitivinicultura (PRODEVINHO)
	Resolução CMN/BACEN nº 2.755, de 29/6/2000.	Institui o Programa de Desenvolvimento da Ovinocaprinocultura (PRODECAP)
	Resolução CMN/BACEN nº 2.756, de 29/6/2000.	Institui o Programa de Desenvolvimento da Cajucultura (PROCAJU)
2001	Resolução CMN/BACEN nº 2.757, de 29/6/2000.	Institui o Programa de Desenvolvimento da Apicultura (PRODAMEL).
	Lei 10.177, de 12/01/2001	Autoriza a repactuação das dívidas dos Fundos Constitucionais.
	Lei 10.200, de 14/02/2001	Institui a CPR Financeira e o MODERFROTA(definir).
	Resoluções CMN/BACEN nº 2.866, de 03/07/2001, e nº 2.877, de 26/07/2001, Art. 4º.	Institui o Programa de Desenvolvimento Sustentado da Floricultura (PRODEFLOL).
2002	Resoluções CMN/BACEN nº 2.867, de 03/7/2001, e nº 2.877, de 26/07/2001, Art. 4º.	Programa de Incentivo à Construção e Modernização de Unidades Armazenadoras em Propriedades Rurais (PROAZEM).
	Resolução CMN/BACEN 2.986, de 03/07/2002.	Institui o Programa de Apoio à Agricultura Irrigada (PROIRRIGA), ao amparo de recursos equalizados pelo Tesouro Nacional junto ao BNDES.
	Resolução CMN/BACEN 2.992, de 03/07/2002.	Institui o Programa de Plantio Comercial de Florestas (PROPFLORA), ao amparo de recursos equalizados pelo Tesouro Nacional junto ao BNDES.
	Resolução CMN/BACEN 2.987, de 03/07/2002.	Institui o Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (PRODECOOP), ao amparo de recursos equalizados pelo Tesouro Nacional junto ao BNDES.
	Resolução CMN/BACEN 2.988, de 03/07/2002.	Institui o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cacaucultura (PROCACAU), ao amparo de recursos equalizados pelo Tesouro Nacional junto ao BNDES.

Continua...

Anexo. Continuação.

Ano	Normativo	Determinação
2003	Resolução CMN/BACEN nº 3.092, de 25/06/2003.	Institui o Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (MODERINFRA).
	Resolução CMN/BACEN nº 3.095, de 25/06/2003.	Institui o Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (PRODEFRUTA).
	Resolução CMN/BACEN nº 3.093, de 25/06/2003.	Institui o Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (MODERAGRO).
	Resolução CMN/BACEN nº 3.087, de 25/06/2003.	Dispõe sobre o Programa de Desenvolvimento Cooperativo para Agregação de Valor à Produção Agropecuária (PRODECOOP).
2004	Lei 11.076, de 30/12/2004	Dispõe sobre os novos títulos agrícolas – CDA, WA, CDCA, LCA, CRA.
	Resolução CMN/BACEN nº 3.188, de 29/03/2004.	Autoriza aos bancos cooperativos o recebimento de depósitos de poupança rural, altera o percentual mínimo de aplicação dos recursos captados em depósitos de poupança rural e eleva os recursos da exigibilidade da poupança rural do Banco do Brasil.
2005	Instrução Normativa CVM 422	Dispõe sobre a emissão de Nota Comercial do Agronegócio para distribuição pública e dos registros de oferta pública de distribuição e de emissora desse valor mobiliário.
2006	Resolução CMN/BACEN nº 3.352, de 24/02/2006	Institui o Programa de Integração Lavoura/Pecuária (PROLAPEC).
2008	Resolução CMN/BACEN nº 3.588, de 30/06/2008.	Institui, no âmbito do BNDES, o Programa de Estímulo à Produção Agropecuária Sustentável (PRODUSA).
2009	Resolução CMN/BACEN nº 3.739, de 22/06/2009.	Institui, no âmbito do BNDES, o Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias (PROCAP-Agro).

Fonte: Brasil (2010), Banco Central do Brasil (2010), Comissão de Valores Mobiliários (2010),

Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (2010).

Evolution of the Politics of Credit Rural Brazilian

Abstract

Forty-five years after the creation of the National System of Rural Credit (SNCR), several changes were made in its operation rules and instruments, in order to cope with the needs imposed by distinct socioeconomic realities. This study was aimed at compiling information from the specialized literature and present them didactically, focusing on changes introduced in SNCR in the last four decades. Main findings indicate that observed changes basically derived from: (a) the depletion of official resources for rural credit; (b) the attempts to control inflation and fiscal constraints imposed by economic plans, especially during the 1980s and first half of the 1990s; (c) the search for new funding mechanisms and non-inflationary sources; (d) the higher default on the part of rural producers; (e) the emergence and inclusion of new topics on the government. and society agenda. A final conclusion is that rural credit has ceased being the main instrument of support to agriculture, but continued to play an important role, since it may contribute in social and economic development in the domestic agricultural sector.

Index terms: rural credit, agricultural policies, National System of Rural Credit, agricultural financing.



Cerrados

Ministério da
Agricultura, Pecuária
e Abastecimento

