

Recursos Financeiros na Agricultura Familiar: um estudo de caso no município de São Carlos.¹

Martin Mundo Neto

Mestrando em Engenharia de Produção – UFSCar
Universidade Federal de São Carlos
Departamento de Engenharia de Produção
GEPAI - Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais
Rodovia Washington Luís, Km 235
Caixa Postal 676 CEP 13560-970
São Carlos – SP
martin@dep.ufscar.br

Hildo Meirelles de Souza Filho

Professor Adjunto do Departamento de Engenharia de Produção – UFSCar
Universidade Federal de São Carlos
Departamento de Engenharia de Produção
GEPAI - Grupo de Estudos e Pesquisas Agroindustriais
Rodovia Washington Luís, Km 235
Caixa Postal 676 CEP 13560-970
São Carlos – SP
hildo@power.ufscar.br

¹ Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, SOBER-2003, Juiz de Fora/MG. Anais - CD-ROM.

Recursos Financeiros na Agricultura Familiar: um estudo de caso no município de São Carlos.

Resumo

O modelo de desenvolvimento agrícola adotado no Brasil a partir da década de 1960 favoreceu, especialmente, os grandes produtores e aqueles que gradativamente se integraram aos complexos agroindustriais em formação. Em meados da década de 90, a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar -PRONAF – teve o propósito de atender um grande número de agricultores que, quase sempre, foram excluídos das políticas agrícolas, principalmente o crédito subsidiado.

Entretanto, mesmo com a criação do PRONAF, e de programas similares no âmbito dos estados, apenas uma pequena parcela dos agricultores familiares vem sendo beneficiada. Considerando o acesso ao crédito como fundamental para o sucesso e desenvolvimento dos agricultores familiares, o objetivo desse trabalho é procurar compreender as razões que levam os agricultores familiares a terem dificuldades para acessá-lo e as alternativas adotadas pelos agricultores para o financiamento das suas atividades produtivas.

O aporte teórico para o trabalho foi fornecido pelos conceitos da Nova Economia Institucional e pelos estudos sobre a agricultura familiar e crédito rural. Um estudo empírico foi desenvolvido junto a um grupo de agricultores familiares do município de São Carlos - SP. As hipóteses testadas foram divididas em dois grupos. O primeiro está relacionado às dificuldades para acessar o crédito: exigências bancárias, condições de pagamento inadequadas, aversão ao risco, falta de informações sobre as opções de crédito, assimetria de informação e ausência de assistência técnica. O segundo está relacionado às alternativas adotadas pelos agricultores: utilização de fontes de rendas complementares, oriundas de atividades produtivas desenvolvidas fora da unidade de produção, e acesso ao mercado de crédito informal. Além de comprovar parcialmente as hipóteses acima, o estudo empírico possibilitou a identificação de novos problemas, destacando-se a visão distorcida sobre o perfil da agricultura familiar do município, que prevalece entre os representantes dos principais operadores locais das linhas de crédito subsidiado.

Palavras chaves: Crédito Rural, Agricultura Familiar, Desenvolvimento Local.

Introdução

Estudos sobre o desenvolvimento da agricultura nos países desenvolvidos revelaram um fato que contrariou as expectativas sobre as tendências da agricultura no sistema capitalista: a organização da produção na agricultura dos países centrais foi, e continua sendo, predominantemente caracterizada por unidades de produção familiares. (Veiga, 1991; Abramovay, 1992; Guanziroli et al., 2001).

Os estudos elaborados pelo Convênio FAO/Incra, a partir dos dados do Censo Agropecuário de 1995/1996, apontaram que, dentre os 4,86 milhões de estabelecimentos rurais existentes no país, 85,2% são familiares, ocupam apenas 30,5% da área total dos estabelecimentos rurais do país e são responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agropecuária total (Guanziroli et al., 2001). A produção agropecuária familiar tem desempenhado um importante papel na agricultura nacional, utilizando intensivamente a mão-de-obra familiar e os demais recursos disponíveis, empregando e mantendo a maioria da

população do campo, sendo fundamental para a segurança alimentar do país, uma vez que a sua produção é, majoritariamente, destinada ao mercado interno.

Nos estudos sobre as unidades de produção familiares encontram-se diferentes critérios para delimitar o universo dos agricultores familiares (Veiga, 1991; Abramovay, 1992; Lamarche, 1993; Guanzirolí et al., 2001). A característica principal dessas unidades de produção, e diferença fundamental em relação às unidades de produção patronais, é o predomínio do trabalho essencialmente familiar. Na definição apresentada por Guanzirolí et al. (2001: 50), as unidades de produção agropecuárias consideradas familiares são aquelas que atendem as seguintes condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento é exercida pelo produtor, b) o trabalho familiar é superior ao trabalho contratado, c) unidades de produção cujo tamanho é determinado pelo que a família pode explorar com base em seu próprio trabalho associado à tecnologia de que dispõe. A definição oficial de agricultura familiar surgiu com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, pela necessidade de delimitar o público-alvo do programa².

As unidades de produção familiares apresentam sistemas de produção que integram atividades de produção animal e produção vegetal, além de processos relativamente simples de transformações, envolvendo os produtos dessas atividades e insumos adquiridos externamente, para atender às necessidades da unidade de produção e ao mercado com o qual elas transacionam. A parcela da produção destinada ao auto-consumo tem grande importância para os segmentos mais empobrecidos da agricultura, sendo uma relevante renda não-monetária.

A diversidade encontrada no universo de agricultores familiares, devido às diferenças econômicas, sociais, culturais ou ambientais não permite uma generalização sobre os agricultores. Entretanto, segundo Guanzirolí et al. (2001), é possível identificar algumas características que contribuem para permanência dos agricultores nas atividades e, também, as suas principais dificuldades. Os autores destacam a capacidade de adaptação dos agricultores familiares diante das mudanças no ambiente, devido à agilidade para tomada de decisões entre os familiares; as suas estratégias de diversificação para diminuir os riscos, adotando combinações coerentes de atividades produtivas, intensivas e extensivas, quanto aos fatores de produção disponíveis e a tendência de investir de maneira gradativa. Entre as principais carências dos agricultores familiares estão: o acesso a linhas de financiamento adequadas, a insuficiência de assistência técnica atenta às suas especificidades, principalmente em relação à gestão das unidades produtivas, e a ausência de práticas associativas.

A partir da década de 1990, ampliaram-se os incentivos governamentais para a agricultura familiar. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF- representou ganhos significativos aos agricultores menos capitalizados. As frentes de apoio à agricultura familiar estão apresentadas em três vertentes complementares: crédito rural, apoio à infra-estrutura regional e capacitação dos agricultores. O crédito rural é o instrumento de apoio que mais tem sido operacionalizado. O baixo grau de capitalização em que se encontra a maioria dos agricultores familiares e o prazo, relativamente longo de um ciclo de produção agropecuário, torna o crédito rural um instrumento fundamental.

² Segundo o Decreto nº 1 946, de junho de 1996, pode receber crédito PRONAF o agricultor que: (i) explorar parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatários, ou parceiro; (ii) trabalhar com a família, contratando, no máximo, dois empregados permanentes e/ou trabalho temporário em caráter sazonal; (iii) possuir área correspondente a, no máximo, quatro módulos fiscais; (iv) residir no imóvel explorado ou em área próxima; e (v) retirar da exploração agropecuária ao menos 80% de sua renda familiar.

Programas nos âmbitos estaduais e municipais adicionam-se às iniciativas do governo federal e procuram ampliar o universo dos agricultores familiares atendidos.³ Mesmo com o aumento da oferta de linhas de crédito subsidiado, de acordo com os dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, ainda são poucos os agricultores que as utilizam. Outro aspecto, a ser observado, é o fato de que apenas um pouco mais de 50% do total de recursos disponibilizados (aproximadamente 4 bilhões de reais por ano) para o programa vem sendo utilizado nesses últimos anos.⁴

O presente trabalho está inserido no projeto Gestão Integrada da Agricultura Familiar, o qual recebe apoio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, entidade governamental brasileira promotora do desenvolvimento científico e tecnológico. O problema tratado nesse trabalho pode ser sintetizado da seguinte maneira: apesar de, por um lado, existir uma oferta de crédito rural subsidiado, por parte das instituições financeiras que operacionalizam os programas de incentivo à agricultura familiar e, por outro lado, haverem necessidades concretas de crédito, como por exemplo, para potenciais projetos de investimento de os agricultores familiares, por que recursos em condições especiais não são utilizados e quais as alternativas adotadas pelos agricultores familiares para financiar as suas unidades de produção?

A partir de um estudo empírico junto a um grupo de agricultores familiares, no município de São Carlos - SP, recorrendo a conceitos da nova economia institucional e aos estudos sobre a agricultura familiar, objetiva-se com este artigo **compreender os fatores que levam agricultores familiares a não utilizar ou a não ter acesso às linhas de crédito especial. Adicionalmente, procura-se identificar os mecanismos alternativos de financiamento por eles adotados.**

Os problemas do crédito rural sob a perspectiva da Nova Economia Institucional – NEI

Uma operação de crédito rural é uma transação que sujeita os agentes envolvidos a riscos. A NEI fornece uma importante referência teórica para estudar as alternativas a serem adotadas pelos agentes para minimizarem os riscos: a Economia dos Custos de Transação – ECT, tendo Williamson (1985) como seu expoente.

Os riscos envolvidos nas transações são considerados quando da elaboração dos contratos que as formalizam. Mesmo os agentes econômicos agindo racionalmente, eles apresentam limitações tanto para adquirir como para processar as informações necessárias à elaboração dos contratos. Essa racionalidade limitada leva os agentes econômicos a elaborarem contratos incompletos. Nas relações contratuais os agentes procuram encontrar soluções para adaptarem-se aos problemas que possam surgir futuramente. Estas iniciativas

³ No Estado de São Paulo existe o Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca – FEAP, popularmente chamado de Banco do Agronegócio Familiar – BANAGRO, operacionalizado pelo Banco Nossa Caixa Nosso Banco, com o objetivo de atender principalmente os agricultores familiares. O público-alvo é bem mais amplo do que o do PRONAF. Entre as diferenças podemos citar, por exemplo, a área máxima que passa a ser de até oito módulos fiscais.

⁴ Existem agricultores que obtêm créditos tanto para custeio como para investimento. Portanto não é possível conhecer precisamente o número de agricultores atendidos, uma vez que a soma do número de contratos das duas linhas de crédito implica em duplicidade para alguns agricultores. Mas, mesmo assim, é possível verificar que apenas uma pequena parcela, do universo de agricultores, está sendo atendida. Segundo o Censo Agropecuário 1995/1996 o universo de agricultores familiares era de aproximadamente 4,2 milhões de estabelecimentos. O número médio de contratos do PRONAF que foram aprovados por ano, de 1999 a 2002, não ultrapassa a marca de 1 milhão, somando os contratos para custeio e para investimento. Considerando os casos onde um mesmo agricultor consegue recursos para ambas as atividades, a porcentagem de agricultores familiares que vem sendo atendida está por volta de 20% do total.

acabam por encarecer os contratos, gerando custos de transação elevados. Portanto, os agentes econômicos agem para contornar o fato dos contratos serem intrinsecamente incompletos.⁵

Segundo Williamson (1996), os custos de transação relacionam-se às atividades pré e pós-contratuais. Entre as atividades pré-contratuais, destacam-se os custos com obtenção de informação, para minimizar a assimetria de informação entre os agentes econômicos, os custos com elaboração do contrato e com o processo de negociação e obtenção de garantias. Entre os custos pós-contratuais, destacam-se aqueles relacionados ao controle e monitoramento dos tomadores de empréstimo e às atividades relacionadas ao não cumprimento do contrato, como a venda de bens deixados em garantia.

A diminuição dos custos de transação passa a ser fundamental para as operações de crédito, principalmente para os pequenos tomadores, pois esses custos são, geralmente, fixos e conseqüentemente têm um maior impacto sobre os contratos de menor volume de recursos, como é o caso da maioria dos contratos que envolvem os agricultores familiares.

Os empréstimos rurais podem ser analisados a partir da Economia dos Custos de Transação, pois implicam em riscos pré e pós-contratuais. As atividades agropecuárias estão sujeitas a riscos devido a sua dependência em relação aos fatores climáticos e ao desenvolvimento biológico dos organismos vegetais ou animais, sugerindo a formalização de seguros contra esses riscos. A dispersão geográfica dos requerentes implica em dificuldades e dispêndio de recursos para obtenção de informações que possibilitem a constituição de um cadastro consistente para auxiliar na tomada de decisão sobre a concessão do empréstimo (problema de *screening*). A necessidade de criação de instrumentos de controle para forçar a liquidação dos empréstimos por parte dos tomadores (garantias reais e avalistas) aumenta os gastos envolvidos na elaboração dos contratos (problema de *enforcement*). Outro tipo de mecanismo, freqüentemente adotado pelos agentes financeiros, é um conjunto de dispositivos que direcionam as decisões dos tomadores visando estimulá-los a atingir o sucesso nas atividades produtivas e garantir a sua capacidade de pagamento. Aqueles que atingem os objetivos pré-estabelecidos recebem incentivos como, por exemplo, a ampliação dos recursos ou diminuição da taxa de juros para operações futuras, prêmios de amortização do principal conforme as metas são atingidas, entre outros. (problema de incentivos) (Hoff e Stiglitz, 1993).

As especificidades da agricultura, quando associadas ao baixo grau de capitalização da maioria dos agricultores familiares, tornam o acesso a mecanismos de financiamento adequado fundamentais para o processo de desenvolvimento dos agricultores. Segundo Buainain & Souza Filho,

“A agricultura tem especificidades que requerem instrumentos de crédito apropriados. De um lado, os ciclos de produção mais longos e rígidos dificultam, e na maioria dos ramos continua impedindo, a compatibilização de fluxos de receitas e gastos por meio da organização simultânea de várias linhas de produção, cada uma em estágios diferentes. Como o processo de produção é contínuo, gasta-se ao longo de todo o período, mas a receita só pode ser realizada após a colheita” (Buainain & Souza Filho, 2001: 9).

O crédito é essencial para os agricultores menos capitalizados, pois pode possibilitar o desenvolvimento de projetos que contribuam para aumentar a produtividade e a rentabilidade das atividades produtivas, permitindo maior estabilidade e, ao mesmo tempo, romper o ciclo de pobreza, comum entre a maioria dos agricultores familiares. Entretanto, a maioria dos

⁵ Williamson, O. *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.

agentes financeiros não tem interesse em integrar esses agricultores ao seu quadro de clientes. Os agentes financeiros buscam transacionar em mercados que proporcionem altas margens de lucro e onde o risco e a incerteza sejam mínimos ou minimizados por garantias reais. Como esses agricultores não correspondem ao perfil dos clientes estabelecido pela maioria dos agentes financeiros, é comum a intervenção governamental no mercado de crédito rural.

Os agentes financeiros operam seguindo o princípio de obter maior lucratividade, correndo o menor risco possível, e exercem enorme influência nos contratos firmados com os agricultores. Eles elevam os custos dos contratos, alegando o alto risco das operações com os agricultores familiares e os altos custos para obtenção de informação, quando comparado com os agricultores patronais ou agricultores familiares capitalizados. Para compensar estes custos e se protegerem dos riscos, os agentes financeiros cobram altas taxas para operacionalizar o crédito⁶ e incorporam exigências aos contratos, inviabilizando, muitas vezes, as operações. Segundo Abramovay & Veiga (1999), estabelece-se uma das principais contradições do PRONAF: apenas uma pequena parcela do público-alvo – agricultores familiares pouco capitalizados – corresponde ao perfil dos clientes das instituições financeiras operadoras das linhas de crédito oficial. Os bancos oficiais, operadores destas linhas especiais de crédito, trabalham com a lógica de mercado, determinando o perfil de sua clientela e não com um público-alvo, típico de programas assistenciais que procuram contornar as “falhas” de mercado.

Os programas de crédito para a agricultura familiar definem parte das condições que orientarão os contratos e deixam a critério das instituições financeiras estabelecer restrições adicionais que sejam consideradas necessárias. As instituições financeiras quando operam no mercado de crédito utilizam a taxa de juros como um mecanismo de seleção dos pedidos de empréstimo. Pedidos com altos riscos e que são de difícil avaliação quanto à viabilidade do projeto e a capacidade de pagamento do tomador são submetidos à alta taxa de juro, selecionando somente os projetos mais rentáveis. Porém nos programas especiais, como o PRONAF, esse mecanismo não pode ser utilizado, uma vez que a taxa de juro é fixada pelo programa. Para protegerem-se dos riscos relacionados às operações de empréstimo as instituições financeiras têm que utilizar outros mecanismos que acabam encarecendo os contratos, ou inviabilizando a concessão do crédito, independentemente de uma avaliação do tomador e de seu projeto.

O desinteresse dos bancos em operar com os agricultores familiares aumenta os custos de transação dos programas especiais de crédito rural e dificulta o acesso do agricultor, ao exigir garantias reais para aprovação dos financiamentos. Para Buainain & Souza Filho (2001), seria necessário

“considerar a institucionalidade e forma de operação do crédito, a fim de reforçar a disciplina financeira, induzir os mutuários a buscarem o máximo de eficiência na utilização dos recursos e melhorar o sistema de políticas complementares necessárias para promover o efetivo desenvolvimento do produtor familiar. Neste sentido é fundamental introduzir responsabilidades ao longo de toda a “cadeia” de um programa de crédito, fazendo com que os vários atores – órgãos governamentais, assistência técnica, comissões, bancos e produtores - sejam de fato responsáveis pelos seus atos e, portanto, compromissados com os resultados” (Buainain & Souza Filho, 2001: 19)

⁶ No caso de Programas governamentais, essas taxas são pagas com recursos do Tesouro.

Para conseguirem uma melhor inserção nos mercados e acesso ao crédito subsidiado, os agricultores têm que encontrar formas de atender às exigências dos agentes financeiros. As práticas coletivas, envolvendo os agricultores e outras organizações correlatas, são aquelas que mais têm conseguido fornecer alternativas aos problemas relacionados ao crédito rural (Stiglitz, 1993). As associações e cooperativas podem propiciar uma melhor inserção nos mercados e maior poder de negociação, tanto com os fornecedores de insumos como com compradores da produção, além de criarem um ambiente favorável no qual os agricultores possam encontrar auxílio técnico, reconhecimento social, político e cultural. Os fundos de aval e as práticas de aval cruzado, onde ocorre uma divisão de responsabilidades entre os participantes, fornecem exemplos importantes e bem sucedidos que ampliam o número de agricultores com acesso às linhas de créditos especiais e incentivam as práticas associativas. (Peraci & Bianchini, 2002).

As dificuldades para acessar os recursos dos mercados de crédito formais levam os agricultores a desenvolverem outros mecanismos de financiamento:

“A maioria dos agricultores pobre de recursos pode ter condições distintas de acesso a rendas externas, geradas pelo trabalho assalariado de membros da família, por trabalhos artesanais, atividades de pequeno comércio e aposentadoria, entre outras formas. Esta renda extra-unidade de produção tem uma função supridora de necessidades de consumo familiar, mas muitas vezes suprem necessidades de consumo produtivo”. Guanziroli et al (2001: 133,134)

O volume de recursos conseguidos dessa forma, na maioria das vezes, complementa a renda necessária para a sustentação da família e contribui para a permanência na produção agropecuária. Poucos são os agricultores que conseguem promover melhorias na unidade de produção para cada vez depender menos de atividades extras e passarem a poder se dedicar mais às atividades de produção agropecuária.

O mercado informal de crédito constitui-se em uma outra alternativa para os agricultores familiares. A falta de informação e as dificuldades de acessar os recursos do mercado formal leva ao crescimento da oferta de recursos pelo mercado informal, composto por diversos atores: amigos, familiares, agiotas, fornecedores de insumo e compradores da produção (Hoff e Stiglitz, 1993). Alguns problemas relacionados ao mercado de crédito formal aplicam-se ao informal. Grande parte dos mecanismos adotados para solucioná-los são sustentados por vínculos pessoais e laços sociais constituídos no decorrer do tempo na comunidade local. As relações sociais são determinantes, pois diminuem significativamente os custos para obtenção de informação sobre os tomadores e funcionam como inibidoras de eventuais atitudes oportunistas. O mercado informal pode oferecer maiores facilidades para ser acessado, mas para os tomadores de empréstimo as condições de pagamentos e as taxas de juros tendem a ser piores, pois a remuneração exigida pelos agentes financeiros visa compensar os riscos envolvidos nas transações, principalmente o que está relacionado ao não cumprimento do contrato. Os riscos para o tomador tornam-se maior também, devido a sua frágil condição econômica e a sua dependência em relação a fatores externos, como fatores climáticos, maturação dos investimentos e oscilações de mercado.

Hipóteses do trabalho

As principais hipóteses que orientaram este estudo podem ser divididas em dois grupos:

a) As razões que levam os agricultores familiares não terem acesso às linhas de crédito dos programas especiais:

1-não atendimento às exigências bancárias (garantias reais, como título da terra e/ou avalistas);

2-condições de pagamento inadequadas às suas atividades (taxas de juros, prazos, carências, etc);

3-aversão ao risco (receio de recorrer a instituições financeiras e perder o patrimônio constituído);

4- devido à falta de informações sobre as possibilidades de financiamento existentes;

5-assimetria de informação, relativa às dificuldades encontradas pelos agentes financeiros para obter informações sobre o agricultor, para avaliar a viabilidade dos seus projetos e a sua capacidade de pagamento;

6-assistência técnica ausente, insuficiente ou incapaz de propor projetos viáveis.

b) As formas de financiamento adotadas pelos agricultores familiares:

1- autofinanciamento por meio de rendas obtidas dentro ou fora da propriedade, em atividades agrícolas ou não-agrícolas (trabalho assalariado em tempo parcial, aposentadoria, pensão, poupança, etc);

2- utilização do mercado informal (recursos tomados com parentes, vizinhos, agiotas, mecanismos de comercialização junto ao mercado local, incluindo aquisição de insumos a prazo e/ou adiantamento de recursos por compradores dos produtos);

Metodologia de avaliação empírica

Apesar das particularidades de cada região do país, a agricultura familiar está presente em todos os municípios e envolvida, principalmente, com as atividades voltadas para atender os mercados locais. As limitações do nosso trabalho no que se refere a abordar o universo familiar e seus inúmeros sistemas de produção nortearam a escolha de um grupo de agricultores para o estudo empírico. Optou-se por um grupo de agricultores representativo que apresentassem características típicas dos sistemas de produção das unidades familiares, intenso em trabalho familiar, com sistema de produção diversificado e com participação significativa no mercado local.

Considerando esses aspectos e com o objetivo de coletar informações para testar as hipóteses iniciais, o estudo empírico foi feito junto a um grupo de 33 agricultores familiares do município de São Carlos. Os sistemas de produção adotados por esses agricultores incluem a produção de hortaliças entre as principais atividades econômicas. De acordo com os dados sobre a agricultura familiar no Município de São Carlos⁷, o número total de produtores familiares é 200. Entre eles, 48 operam no cultivo comercial de hortaliças.

Foram coletados dados entre outubro de 2002 e janeiro de 2003 por meio da aplicação de questionários. As respostas fornecidas pelos agricultores referiram-se ao período compreendido entre outubro de 2001 e setembro de 2002. As informações sobre as unidades de produção familiares foram obtidas com os agricultores responsáveis pelas unidades

⁷ Os dados sobre a agricultura familiar, com opção de consulta aos municípios, estão disponíveis no endereço www.pronaf.br.

produtivas e com outros membros da família, por meio de entrevistas orientadas por um questionário semi-estruturado. Os principais temas abordados no questionário foram: o perfil dos agricultores (idade; formação escolar, experiência agropecuária, etc); os recursos disponíveis na unidade de produção, a renda proveniente das atividades agropecuárias e as outras fontes de rendas; os sistemas de produção e o destino da produção; o nível de informação sobre o PRONAF e outras formas de crédito para agricultura; as formas de financiamento utilizadas e os fatores que dificultam o acesso ao crédito; as principais práticas de planejamento e controle, com ênfase para gestão de recursos financeiros (custos de produção, capital de giro e investimentos); as fontes de informação e principais referências para as suas tomadas de decisão; a relação com a extensão rural - pública e privada - no município; a relação com as instituições de crédito, com destaque para as agências bancárias que operam linhas de crédito voltadas para agricultura familiar; as experiências em atuações coletivas e atuações junto aos órgãos de representação no município.

Para obter informações sobre as linhas de crédito disponíveis para a agricultura familiar e as suas condições de operacionalização, foram realizadas entrevistas com representantes das instituições relacionadas ao desenvolvimento da agricultura familiar no município: Banco do Brasil, Banco Nossa Caixa Nosso Banco, Cooperativa de Crédito Rural do Vale do Mogi-Guaçu, Casa da Agricultura e sindicatos rurais.

Os dados obtidos por meio da aplicação dos questionários e das entrevistas foram analisados com o objetivo de testar as hipóteses iniciais e também apontar outras evidências relacionadas aos problemas de acesso ao crédito e alternativas de financiamento dos agricultores familiares no município de São Carlos.

Apresentação e discussão dos dados empíricos

Como critério inicial de análise procurou-se estabelecer a renda bruta anual dos produtores da amostra e verificar se eles atendiam às exigências estabelecidas pelos programas de apoio à agricultura familiar: PRONAF e FEAP (programa destinado aos agricultores do Estado de São Paulo). Os critérios de seleção utilizados por esses programas têm como objetivo destinar os recursos aos agricultores familiares menos capitalizados⁸. A maioria dos produtores atenderia às exigências para ambos os programas: 79% atenderiam às exigências do PRONAF e 88% às do FEAP. O principal critério não atendido pelos demais agricultores foi com relação à renda bruta anual; 21% deles para o PRONAF e 12% para o FEAP. O outro critério, tamanho da área explorada, não foi atendido apenas para o PRONAF, 9% da amostra. Ainda em relação ao grau de capitalização dos agricultores, pode ser constatado que as restrições, ainda mais rigorosas, do PRONAF grupo-C⁹, foram atendidas por 45% dos agricultores, revelando que quase metade da amostra se encontra em uma situação de fragilidade econômica.

⁸ Os principais critérios de seleção dos programas, relacionados ao grau de capitalização dos agricultores, são a renda bruta anual e o tamanho da área explorada. A renda bruta anual é de até R\$30.000,00 para o PRONAF, sendo que as rendas provenientes da olericultura são contabilizadas descontado-se 50%, e para o FEAP até R\$100.000,00. O tamanho da área explorada é de quatro módulos fiscais para o PRONAF e oito módulos fiscais para o FEAP.

⁹ Enquadra-se no grupo-C do PRONAF o agricultor com renda bruta anual entre R\$1.500,00 a R\$10.000,00, sendo que as rendas provenientes da olericultura são contabilizadas descontado-se 50%.

Tabela 1 – Produtores que não tinham qualquer conhecimento sobre os programas de crédito destinado à agricultura familiar. Amostra de 33 produtores familiares olericultores do município de São Carlos – SP. Dados referentes ao período de setembro de 2001 e outubro 2002.

PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)	63,5%
FEAP (Fundo de Expansão da Agricultura e da Pesca)	81,8%
Nenhum deles (PRONAF ou FEAP)	60,6%

Apesar de grande parte dos entrevistados serem potenciais beneficiários dos programas especiais, nenhum deles recebeu recursos desses programas. Os dados obtidos junto aos produtores da amostra indicam o nível de informação a respeito do PRONAF e FEAP. Entre os entrevistados, 63,5% disseram nunca ter ouvido falar em relação ao PRONAF e 81,8% em relação ao FEAP (Tabela 1). A maioria dos agricultores, 60,6%, nunca ouviu falar sobre os programas especiais destinados à agricultura familiar, indicando um desconhecimento sobre uma das melhores opções de crédito disponíveis no mercado e destinada exclusivamente à agricultura familiar.

Tabela 2 – Principais dificuldades para ter acesso ao crédito rural indicadas pelos agricultores. Amostra de 33 produtores familiares olericultores do município de São Carlos – SP. Dados referentes ao período de setembro de 2001 e outubro 2002.

Exigências bancárias	39,4%
Condições de pagamento inadequadas	15,2%
Aversão ao risco	9,1%
Ser pequeno produtor	3,0%
Assistência técnica ausente, insuficiente ou incapaz de propor projetos viáveis	3,0%
Não solicitou crédito no último ano	21,2%
Não tem dificuldades	6,1%
Não responderam	6,1%

Quando os produtores da amostra foram questionados sobre quais são as principais dificuldades para ter acesso ao crédito rural, 39,4% dos entrevistados indicaram as exigências bancárias, 15,2% citaram as condições de pagamentos inadequadas, 9,1% disseram ter aversão aos riscos envolvidos nas operações de empréstimo, 6,1% não respondeu à pergunta, 6,1% relatou não ter dificuldades para obter financiamento e 21,2% dos entrevistados não solicitou empréstimo no último ano (Tabela 2). As exigências bancárias e condições de pagamento englobam situações vivenciadas pelos agricultores com diversas instituições financeiras que operam com esse público no município e não estão necessariamente relacionadas a linhas de crédito rural. Essas informações permitem perceber qual a estratégia do mercado para operar com este público. Como as instituições financeiras que operam os programas oficiais para a agricultura familiar orientam-se pelo mercado é provável que as exigências sejam um dos principais fatores que dificultam o acesso dos agricultores aos recursos desses programas. Já em relação às condições de pagamento não é possível estabelecer uma relação semelhante, pois as condições oferecidas pelos programas especiais são bem mais flexíveis do que as do mercado e levam em consideração as especificidades das atividades produtivas para as quais os recursos se destinam. Entretanto como entre os agricultores entrevistados prevalece o desconhecimento sobre os programas especiais e, conseqüentemente, das suas condições de pagamento, não existe inconsistência nas informações obtidas.

Tabela 3 – Indicadores de integração dos produtores familiares com instituições relacionadas às operações de crédito dos programas especiais (PRONAF e FEAP). Amostra de 33 produtores familiares olericultores do município de São Carlos – SP. Dados referentes ao período de setembro de 2001 e outubro 2002.

Possui conta corrente ou poupança em instituições financeiras	63,6%
Não teve acesso à assistência técnica oficial	93,9%
Não teve qualquer nível de contato com os sindicatos rurais do município	90,9%

Os agricultores entrevistados revelaram ter pouca interação com as instituições responsáveis pela operacionalização dos programas de crédito: instituições financeiras, sindicatos rurais e extensão rural oficial. As duas últimas têm a incumbência de fornecer a carta de certidão de agricultor familiar que habilita os agricultores a entrarem com o pedido de solicitação de empréstimo junto às instituições financeiras. Entre os entrevistados, 93,9% disseram não teve acesso à assistência técnica oficial e 90,9% deles não tiveram contato algum com os sindicatos rurais do município, patronal ou dos trabalhadores. Em relação às instituições financeiras, 36,4% disseram não possuir qualquer espécie de vínculo com estas instituições: conta corrente, poupança, etc. Dos 63,6% que relataram ser clientes de algum banco, 57,2% tiveram alguma quantia em poupança no último ano (Tabela 3). A pouca interação dos agricultores da amostra com as instituições relacionadas aos programas especiais para a agricultura familiar explica, em grande medida, o desconhecimento dos agricultores em relação a esses programas.

Tabela 4 – Investimento considerados prioritários pelos produtores familiares. Amostra de 33 produtores familiares olericultores do município de São Carlos – SP. Dados referentes ao período de setembro de 2001 e outubro 2002.

Construção de estufas	42,4%
Sistema de irrigação	24,2%
Veículo para transportar a produção	21,2%
Máquinas e equipamentos em geral	18,2%
Proteção das culturas com sombrite	3,0%
Proteção das culturas com estufas do tipo túnel	3,0%
Criação animal	6,0%
Aquisição de terra para sair da condição de arrendatário	3,0%
Não tem interesse	15,2%

Apesar da pouca informação dos agricultores sobre a oferta de crédito, foi observada entre eles uma grande demanda por investimentos. As principais atividades por eles mencionadas foram: construção de estufas ou alguma forma de proteção para as culturas (estufas em forma de túnel rente ao solo ou sombrite) (48,4%), irrigação (24,2%), aquisição de veículo para transporte (21,2%) e máquinas e equipamentos para a produção (18,2%). Apenas 15,2% dos entrevistados disseram não ter interesse em investir em atividade alguma (Tabela 4). Entre os agricultores entrevistados, ficou evidente a ausência de planejamento e mecanismos de controle da produção, bem como a ausência de algum estudo sobre a viabilidade dos projetos de investimento por eles considerados necessários, demonstrando o predomínio de formas empíricas de administrar as atividades produtivas.

Tabela 5 – Fontes alternativas de recursos financeiros dos agricultores. Amostra de 33 produtores familiares olericultores do município de São Carlos – SP. Dados referentes ao período de setembro de 2001 e outubro 2002.

Outras rendas (trabalho assalariado em tempo parcial; aposentadoria; pensão; arrendamentos.)	57,6%
Mercado informal (recursos tomados com parentes, vizinhos, agiotas, etc.)	3,0%
Comercialização antecipada da produção	0,0%
Financiamento da compra de insumos pelos fornecedores (compra a prazo)	84,8%

Em relação às fontes alternativas de recursos financeiros e de financiamento utilizadas pelos agricultores entrevistados, algumas opções foram inexpressivas, apenas um agricultor utilizou o mercado informal de crédito (3% da amostra) e a comercialização antecipada da produção não é praticada por esse grupo de produtores. Entre os entrevistados, 57,6% disseram possuir algum membro na família que recebia uma renda que não era proveniente da exploração da unidade de produção agropecuária (trabalho assalariado em tempo parcial, aposentadoria, pensão, aluguel ou arrendamento). Outra importante constatação é que a maioria dos agricultores, 84,8%, utilizam a opção de pagamento a prazo, oferecida pelos fornecedores de insumos, caracterizando-se uma importante alternativa de financiamento (Tabela 5). Como a maioria das culturas produzidas pelos agricultores é de ciclo curto, aproximadamente quarenta dias, grande parte do capital de giro dos agricultores é financiada pelos fornecedores de insumo, uma vez que a frequência média de pagamento é mensal.

Além do predomínio da compra de insumos a prazo verificou-se que quase a totalidade dos produtores da amostra utiliza os serviços de um mesmo fornecedor de insumos. O domínio exercido por esse fornecedor junto ao mercado local deve-se, segundo os produtores da amostra, a um conjunto de vantagens oferecidas por ele. Além do prazo para efetuar o pagamento, as condições são flexíveis, pois não fica rigorosamente determinada uma data para o pagamento, possibilitando aos produtores efetuá-lo conforme seus fluxos de recebimentos. O tempo de atividade do fornecedor no mercado contribuiu para um grande conhecimento sobre os produtores e acompanhamento histórico de suas atividades produtivas, resultando quase sempre num vínculo de amizade. Também foi destacada a especialização da atividade do fornecedor, principalmente para atender à demanda dos olericultores, oferecendo ampla variedade de produtos. Outro importante serviço oferecido é a possibilidade de se utilizar assistência técnica prestada por um engenheiro agrônomo que atende no estabelecimento. Apesar das vantagens identificadas pelos agricultores fica evidente a influência desse agente fornecedor no padrão tecnológico adotado pelos olericultores do município. Mesmo os agricultores tendo manifestado interesse em obter informações sobre métodos alternativos para o cultivo de hortaliças, como agricultura orgânica, todos os produtores da amostra utilizam o método convencional, sustentado por insumos industrializados.

O quadro de falta de informação dos agricultores entrevistados está em sintonia com a ausência de atuações coletivas. Apenas um agricultor da amostra relatou ser membro da cooperativa de crédito rural existente no município. De acordo com o gerente dessa cooperativa, o número de cooperados, no município, que corresponde ao perfil da agricultura familiar está entre 7% a 15% do total de cooperados que é de aproximadamente 170 agricultores.

De acordo com os dados disponíveis sobre o PRONAF¹⁰, nos últimos dois anos, 2001 e 2002, foram realizados apenas 5 contratos do programa no município de São Carlos. Como justificativa para o baixo número de contratos operacionalizados no município, um dos

¹⁰ Os dados relacionados aos contratos operacionalizados, desde a criação do PRONAF, discriminados para cada município, está disponível no endereço eletrônico www.pronaf.br

gerentes do Banco do Brasil, responsável pelo crédito rural no município, argumentou que esse fato está associado ao predomínio da agricultura patronal na região. Apesar de no município de São Carlos o número de propriedades patronais ser superior às familiares, não correspondendo à média estadual e nacional, o número de agricultores familiares não pode ser desprezado. Entretanto, esse fato desvia o foco do Banco que obtém maiores ganhos com a alternativa de operar com grandes produtores. As entrevistas com representantes da extensão rural municipal e com membros dos sindicatos rurais, confirmaram a percepção dos agricultores, de que o principal agente operador do PRONAF no município, o Banco do Brasil, exige muitas garantias para aprovação das solicitações de empréstimo, dificultando o acesso de muitos agricultores e contrariando o objetivo principal do PRONAF: facilitar o acesso ao crédito.

O Banco Nossa Caixa Nosso Banco, além operar os recursos do PRONAF, opera exclusivamente os recursos do FEAP, no município. Na entrevista com o gerente responsável pela análise das solicitações de crédito rural, o principal aspecto destacado para justificar o pequeno número de contratos realizados no município também foi o predomínio da agricultura patronal e da agricultura familiar capitalizada. Apontou também como um problema dos programas especiais o montante de recursos disponibilizados pelas linhas de crédito, considerado, por ele, insuficiente para atender às necessidades de investimentos dos agricultores. O programa FEAP só opera a modalidade de crédito para investimento. Na linha de financiamento, para olericultura, que poderia atender os agricultores entrevistados, o valor máximo concedido para cada produtor familiar é de R\$5.000,00, que seria insuficiente para a maioria das atividades de investimentos relacionadas com a instalação de estufas e irrigação. A escassez de recursos é agravada por uma outra restrição: uma vez que o agricultor tomou em empréstimo o limite máximo permitido por uma determinada linha de crédito de um programa, ele fica automaticamente impedido de tomar recursos de outras linhas disponíveis em programas similares, mesmo que elas estejam relacionadas a uma outra atividade produtiva do seu sistema de produção. Essa restrição é uma típica medida de monitoramento para limitar o endividamento dos tomadores de crédito e o eventual comprometimento da sua capacidade de pagamento.

De acordo com as informações obtidas junto a representantes da extensão rural pública, são poucos os agricultores familiares que procuram os serviços por eles oferecidos, confirmando os dados obtidos junto aos agricultores. Além disso, foi relatado que o órgão responsável pela extensão rural não tem infra-estrutura e nem pessoal suficiente para uma ação pró-ativa junto aos agricultores do município. As atividades de projeto e orientações sobre os problemas relacionados às atividades produtivas, em grande parte, são assistidas por instituições privadas que oferecem estes serviços, agregados ou não à venda de insumos.

Considerações Finais

Os resultados obtidos com o estudo empírico revelaram um alto grau de falta de informação tanto por parte dos agricultores, em relação às alternativas de financiamento oferecidas pelos programas oficiais, como pelos agentes operadores desses programas, em relação ao público potencial a ser atendido. Porém, este fato dificultou a comprovação da hipótese relacionada às condições de pagamento serem inadequadas para os agricultores (taxas de juros, prazos, carências, etc), uma vez que a maioria dos entrevistados desconhece as condições oferecidas pelas linhas de crédito subsidiado. É possível que para alguns agricultores, mesmo estas condições especiais sejam inadequadas, mas isso só poderia ser

confirmado por meio de um estudo mais detalhado, pois seria necessário um estudo do fluxo de caixa dos produtores que não foi objeto de estudo do presente trabalho.

A assimetria de informação também se destacou como um dos principais fatores que explicam as dificuldades de acesso aos recursos dos programas especiais. Os agentes financeiros não têm informações sobre os requerentes que muitas vezes não têm sequer conta corrente junto às instituições financeiras. Para obter informações cadastrais e levantar o histórico produtivo dos produtores as instituições financeiras têm que gastar recursos que implicam na elevação dos custos de transação. Para resolver esse problema e minimizar os riscos envolvidos em operar com esse público, os agentes financeiros exigem garantias que não podem ser atendidas pela maioria dos agricultores. Dessa forma, além de não gastar tempo e recursos com aquisição de informações, eles garantem o retorno dos recursos disponibilizados sem precisar se preocupar com a viabilidade dos projetos para o qual os recursos se destinam.

O desconhecimento sobre os programas de crédito destinado à agricultura familiar, entre a maior parte dos agricultores da amostra, pode ser fruto de falhas na difusão de informações sobre esses programas. As instituições financeiras têm uma política de divulgação centrada no atendimento de “balcão”, restringindo-se às agências. Como os agricultores têm receio de contrair empréstimos em bancos e não têm o hábito de buscar informações nas agências bancárias, perpetua-se uma situação de aparente falta de interesse por parte dos agricultores. Por outro lado, entre os representantes das instituições financeiras prevalece a sensação de ausência de demanda pelas opções de crédito dos programas especiais. As outras instituições, diretamente relacionadas aos programas especiais, a assistência técnica oficial e os sindicatos rurais, não dispõem de recursos e pessoal para terem uma atuação pró-ativa no sentido de divulgar os programas e aumentar o número de contratos a serem efetuados.

No segundo conjunto de hipóteses, relacionado às alternativas de financiamentos adotadas pelos agricultores, destacou-se a importância da relação entre os agricultores e os fornecedores de insumos, configurando-se uma relevante alternativa de financiamento para o grupo estudado. Porém, trata-se de uma alternativa de financiamento de custeio e não de investimento. Para esse último não se descobriu qualquer alternativa, exceto recursos próprios, escasso para a maioria dos entrevistados.

Além de testar as hipóteses iniciais, os dados empíricos comprovaram a existência de um público com potencial para ser atendido pelos programas especiais, mesmo em um município que não tem uma agricultura predominantemente familiar. Também pôde ser constatado que os problemas relacionados à falta de informação e pouca interação entre os agricultores familiares e as instituições correlatas estão entre os principais obstáculos a serem superados para que a agricultura familiar possa se desenvolver no município.

O predomínio da agricultura patronal no município de São Carlos –SP, não corresponde à média constatada tanto no estado como no país. Essa particularidade pode ser o principal fator responsável pela pouca atenção concedida pelos agentes financeiros à agricultura familiar. Também contribui para este fato a diversidade de atividades econômicas, tanto industriais como de serviços, encontradas no município. Os agentes financeiros têm a possibilidade de trabalhar com uma carteira de clientes ampla e diversificada que lhe proporcione menores riscos e melhores contrapartidas. Apesar de estarem presente, os agricultores familiares menos capitalizados não despertam interesses nos agentes financeiros. Diferentemente do que ocorre em municípios de economia essencialmente agropecuária e com agricultura familiar predominante, onde operar com esse público pode ser fundamental para garantir a sustentabilidade econômica desses agentes.

Bibliografia

Abramovay, R. (1992). *Paradigmas do Capitalismo Agrário em Questão*. São Paulo: Hucitec, 1992.

Abramovay, R. & Veiga, J. E. (1999) *Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)*. Texto para discussão n. 641, Convênio FIPE/IPEA 07/97. Brasília, mimeo abril de 1999.

Buainain, M. & Souza Filho, H. M.(1998). *Procera: Impactos produtivos e capacidade de pagamento*. Texto para Discussão. Convênio FAO/INCRA. Brasília, 1998.

Buainain, M. & Souza Filho, H. M.(2001) *Elementos para Análise e Desenho de Políticas de Crédito para Agricultura Familiar*. São Carlos: mimeo, novembro de 2001.

Guanziroli, C., Romeiro, A., Buainain, A.M., Sabbato, A. D., Bittencourt, G. (2001). *Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

Hoff, K. & Stiglitz, J. E. (1993). “*Imperfect Information and Rural Credit Markets: Puzzles and Policy Perspectives*”. In: Karla Hoff, Avishay Braverman, Joseph E. Stiglitz (editors), *The Economics of Rural Organization*. Oxford University Press, 1993.

Lamarche, H (coord.) (1993). *A agricultura Familiar*. Campinas: Ed. Da Unicamp, 1993.

Peraci, A . S. & Bianchini, V. (2002) *Fundos Garantidores como instrumento de ampliar a cobertura do crédito rural no Brasil – Casos do Sul Brasileiro*. Campinas: mimeo - 2002

Stiglitz, J. E. (1993). “*Peer Monitoring and credit markets*”. In: Karla Hoff, Avishay Braverman, Joseph E. Stiglitz (editors), *The Economics of Rural Organization*. Oxford University Press, 1993.

Veiga, J. E. (1991) *O Desenvolvimento Agrícola: uma visão histórica*. São Paulo: Hucitec, 1991.

Veiga, J. E. (1998) *Diretrizes para uma Nova Política Agrária*. Seminário sobre reforma agrária e desenvolvimento sustentável. Fortaleza: 11/1998 (mimeo).

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.

Williamson, O. E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York: Oxford University Press, 1996.