

AGROAMIGO: UMA ANÁLISE DE SUA IMPORTÂNCIA NO DESEMPENHO DO PRONAF B

Agroamigo: an analysis of its importance on the performance of PRONAF B

Guilherme Baptista da Silva Maia

Economista. Doutor em Economia (IE/UFRJ). Gerente da Área de Agropecuária e Inclusão Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (AGRIS/BNDES)

Arthur de Rezende Pinto

Economista. Mestre em Economia (CEDEPLAR/UFMG). Economista da Área de Agropecuária e Inclusão Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (AGRIS/BNDES)

Resumo: Com o intuito de garantir o acesso ao crédito de agricultores familiares o Governo Federal criou, em 1996, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), estruturando-o em diversos segmentos. O Pronaf B visa atender aos agricultores socialmente vulneráveis e, justamente por isso, é a linha que apresenta os maiores desafios de sustentabilidade. Há cerca de dez anos o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) criou uma nova metodologia, o Agroamigo, que buscou superar estas dificuldades. O objetivo deste artigo é, partindo de um resgate das dificuldades de operacionalização do Pronaf que levaram à construção da nova metodologia, verificar a eficácia do Agroamigo no desempenho do microcrédito produtivo orientado rural (Pronaf B). Foram encontrados indícios de que a metodologia potencializou o desempenho do Programa.

Palavras-chave: Agricultura Familiar; Crédito Rural; Inclusão Social; Desenvolvimento.

Abstract: In order to ensure the access to credit for family farmers, the Brazilian federal government created in 1996 the National Programme for Strengthening Family Agriculture (Pronaf), structuring it in several segments. The Pronaf B line aims to meet socially vulnerable family farmers, just the segment that presents the greatest challenges of sustainability. About ten years ago the Brazilian Northeast Bank (BNB) has created a new methodology, the Agroamigo, which sought to overcome these difficulties. The purpose of this article is, from a review of the difficulties in operationalization of Pronaf B and the construction of the new methodology; to verify the effectiveness of Agroamigo on the performance of oriented productive rural microcredit (Pronaf B). There are indications that the used methodology increased the performance of the Program.

Key words: Family Farmers; Rural Credit; Social Inclusion; Development

1 Introdução

A agropecuária enfrenta um nível de incerteza mais significativo do que outros setores da economia. Na maior parte das atividades produtivas, o produtor prevê com bastante precisão o nível de produto que o processo produtivo gerará. Na agricultura, contudo, a produção está sujeita a fatores exógenos sejam climáticos (secas, geadas, etc), sejam decorrentes de pragas, infestações e doenças na lavoura. Há maior risco nos volumes produzidos e, conseqüentemente, variações inesperadas nos preços decorrentes da interação entre oferta e demanda.

A volatilidade do setor, ao ampliar a incerteza sobre os rendimentos futuros, amplia o risco percebido e inibe a concessão de crédito com reflexos sobre o custeio e sobre a taxa de investimento com óbvios impactos sobre a produtividade. Estes fatores diminuem a remuneração dos agricultores e, conseqüentemente, restringem mais uma vez o acesso ao crédito para realização dos investimentos, formando um círculo vicioso.

Estas restrições são particularmente mais severas para os agricultores familiares, em geral pouco capitalizados e com menos ativos para disponibilizar como garantia a créditos bancários. O IBGE com base nos dados do Censo Agropecuário 2006 considerou como estabelecimentos de agricultura familiar aqueles que atendiam simultaneamente quatro requisitos: sua área não excedia quatro módulos fiscais, a direção do estabelecimento era familiar, o trabalho familiar predominava sobre o trabalho contratado e as atividades econômicas vinculadas ao estabelecimento eram fonte da maior parte da renda da família. Com base nesses critérios, foram classificados como de agricultura familiar 4,3 milhões de estabelecimentos agropecuários, isto é, 84% do total existente no País. Nesses estabelecimentos de agricultura familiar, estavam ocupados, em 2006, 12,3 milhões de pessoas (equivalendo a 74% do pessoal ocupado nos estabelecimentos agropecuários do País), dos quais 11 milhões tinham laços de parentesco com o produtor. A análise revelou, ainda, que 38% do valor da produção agropecuária apurado pelo Censo Agropecuário foi oriundo de estabelecimentos de agricultura familiar.

É bem verdade que há uma grande heterogeneidade entre os agricultores familiares. Ao mesmo tempo que existe agricultores familiares

relativamente bem inseridos nos mercados, há uma proporção relevante de famílias engajadas na agricultura familiar em situação de vulnerabilidade social – o Censo Agropecuário de 2006 sugere isso ao constatar que 20% dos estabelecimentos de agricultura familiar produziram, em 2006, apenas para o autoconsumo. Evidentemente, para estes grupos de produtores mais vulneráveis o acesso ao crédito é ainda mais problemático.

Para fazer frente a estes desafios o Governo Federal buscou estruturar o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), programa de crédito voltado à agricultura familiar que, ao longo dos anos, vem se aperfeiçoando. É neste contexto que, em 2005, surge o Agroamigo, uma metodologia inovadora que buscou viabilizar a concessão e sustentabilidade do crédito para o seguimento de agricultores mais frágeis socialmente, isto é, aqueles pertencentes à categoria B do Pronaf que estão na área de atuação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB), com significativa parcela no semiárido brasileiro.

O objetivo deste trabalho é analisar se a metodologia construída com o Agroamigo garantiu um desempenho sustentável das operações do Pronaf do BNB. Em caso afirmativo, apresentar as possíveis razões. Para tanto, está estruturado em quatro seções inclusive esta introdução. Na próxima seção resgatam-se os motivos que levaram à criação do Pronaf e sua separação em diferentes linhas. Ressalta-se também as dificuldades que levaram à construção da metodologia do Agroamigo e algumas análises do Programa. Na terceira seção, com base nos dados do BNB, MDA e BACEN, exercita-se uma comparação do desempenho do Agroamigo com outras linhas do Pronaf. Por fim, a última seção sistematiza as conclusões e tece alguns comentários.

2 O Pronaf B

2.1 Caracterização do Programa

Criado pelo Governo Federal em 1996 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) objetiva fornecer crédito de custeio e investimento aos agricultores familiares, em condições mais favoráveis do que aquelas vigentes no crédito rural convencional. Quando da sua criação o público elegível para receber as linhas de financiamento do Programa deveria atender simul-

taneamente aos seguintes critérios: i) explorar parcela da terra, na condição de proprietário, posseiro, arrendatário ou parceiro; ii) residir na propriedade ou em local próximo; iii) possuir no máximo quatro módulos fiscais de terra¹, quantificados conforme a legislação em vigor; iv) não manter empregado permanente, admitindo-se o recurso eventual à ajuda de terceiros, quando a natureza sazonal da atividade agrícola o exigir; v) obter no mínimo 80% de sua renda bruta anual da exploração agropecuária ou extrativa².

Em seus primórdios, o Programa não distinguia os potenciais beneficiários quanto ao rendimento que auferiam, bastando que eles se enquadrassem nas condições mencionadas. Com o tempo foi ficando claro que a categoria “agricultores familiares” é bastante heterogênea, contemplando tanto agricultores estruturados e inseridos nos mercados quanto aqueles carentes em todas as etapas de produção e comercialização. Como, em seu início, não havia segmentação em categorias obteve-se um resultado viesado, com uma seleção de mutuários na região Sul do País – 65% do valor financiado nos quatro primeiros anos-safra – beneficiando os agricultores mais estruturados. Ao fim, reproduzia-se, de certa maneira, o padrão de acesso a crédito verificado historicamente no Sistema Nacional de Crédito Rural (Corrêa & Silva, 2007).

Frente a estas limitações, buscou-se aperfeiçoar o Pronaf delimitando-se diversas categorias de beneficiários. Com a transferência do Programa para o então recém-criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), definiram-se quatro grupos de beneficiários (A, B, C e D), para os quais haveria orçamentos próprios³ e condições es-

pecíficas de financiamento⁴. O grupo A era específico para as famílias assentadas pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária, de certa forma compensando a extinção do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera). Os demais grupos passaram a ser caracterizados de acordo com a renda familiar anual dos produtores. O intuito era adequar as condições de pagamento à faixa de renda das distintas famílias, garantindo-se uma dotação orçamentária para cada um dos grupos. Com isso, as famílias mais pobres não teriam que disputar recursos com os agricultores familiares mais capitalizados, tendo portanto maiores chances na obtenção de recursos.

Os agricultores familiares com menores rendas anuais foram enquadrados como o grupo B do Pronaf. Estes teriam acesso a melhores condições de financiamentos, a despeito do maior risco de inadimplência. Percebe-se que a combinação de baixo retorno e alto risco reduz fortemente o incentivo às instituições privadas em operar o Programa, limitando o *funding* ao uso de recursos público. Diante disso, a criação do Pronaf B esteve associada à determinação, por parte do Governo Federal, de que o financiamento a esse grupo de produtores tivesse como fonte de recursos o próprio Orçamento Geral da União (OGU)⁵.

Na medida em que os recursos eram provenientes do OGU a definição de onde estes seriam aplicados ficou a cargo do MDA e, embora não houvesse nenhuma determinação legal para uma regionalização do Pronaf B, o ministério direcionou os financiamentos a esse grupo apenas para municípios da região Nordeste, Amazônia e norte de Minas Gerais e Espírito Santo, regiões historicamente vulneráveis do ponto de vista social.

O grupo B é hoje formado pelos produtores com renda anual familiar bruta de até R\$ 20.000,00⁶ – excluindo-se os proventos de aposentadoria rural. Para o ano safra 2014/2015, o valor máximo por

1 “Módulo fiscal” é uma unidade de referência fundiária que varia conforme o município, segundo critérios de produtividade da terra, culturas mais comuns na região, etc. Para detalhes, ver www.incra.gov.br.

2 Resolução CMN nº 2.191/95.

3 Visto que as taxas de juros do crédito Pronaf podem ser insuficientes para a cobertura dos custos de operacionalização do Programa (que envolvem custos de captação de recursos, tributários e operacionais), o Pronaf só é viável porque a Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Ministério da Fazenda) arca com a diferença entre as receitas e os custos do Programa, por intermédio de um procedimento conhecido como “equalização de encargos financeiros”. A STN define, a cada ano, para os distintos grupos do Pronaf, os montantes máximos passíveis de equalização para cada fonte de recursos; essas informações são divulgadas nas Portarias de Equalização da STN/MF.

4 Simultaneamente à criação dos quatro grupos do Pronaf, criou-se o crédito coletivo para pessoas jurídicas, destinado a associações e cooperativas; e autorizou-se o financiamento a atividades não agrícolas – como o turismo rural e o artesanato – e a atividades ligadas ao meio ambiente.

5 Para os demais grupos do Pronaf, eram também usados, como fonte de recursos, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Fundos Constitucionais e os Recursos Obrigatórios relativos aos depósitos à vista. Para detalhes, consultar De Conti & Roitman (2011).

6 Dados relativos ao ano safra 2014/2015. Quando da criação do Pronaf B, em 1999, o limite superior para enquadramento das famílias no grupo era de R\$ 1.500,00 anuais.

operação é de R\$ 2.500,00, sendo que este valor pode ser elevado para R\$4.000,00 quando for utilizada a metodologia do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). As taxas de juros incidentes sobre os financiamentos ao grupo B são de apenas 0,5% a.a., e há um importante atrativo: um bônus de adimplência de 25% ou 40% (no semiárido) sobre cada parcela paga em dia. Assim a adimplência do mutuário lhe permite contar com uma taxa de juros real negativa, já que os rebates concedidos aos pagamentos em dia permitem que os produtores enquadrados no grupo B devolvam aos bancos quantias menores do que aquelas que receberam no momento da concessão do financiamento.

Essas facilidades são concedidas em função da particular vulnerabilidade do grupo beneficiário, constituído de agricultores de baixa renda, em sua quase totalidade, completamente excluídos do sistema ordinário de financiamento produtivo. Espera-se que esses recursos viabilizem a inclusão produtiva dos estabelecimentos em questão, promovendo um aumento da renda e, consequentemente, do bem-estar das famílias beneficiárias (MAIA *et al.*, 2012).

2.2 O Agroamigo

A necessidade de aprimoramento do Pronaf B tornou-se patente a partir das dificuldades que foram surgindo com a operacionalização do Programa. Para superá-las, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) desenvolveu em parceria com o MDA e com a GTZ (Cooperação Alemã para o Desenvolvimento) uma nova metodologia, inspirada no bem-sucedido Crediamigo, programa de microcrédito urbano do BNB.

Uma das primeiras questões a ser enfrentada era a dificuldade de expansão e difusão territorial do Programa, limitada pelas cerca de 150 agências do BNB existentes à época. Era evidente a necessidade da ampliação da capilaridade para atender agricultores familiares espalhados pelos quase 2.000 municípios da região Nordeste e do norte de Minas Gerais e Espírito Santo. Uma primeira solução apontou para a utilização de empresas de assistência técnica e extensão rural (ATER). Os agricultores familiares enquadrados no grupo B dirigiam-se aos escritórios locais das empresas de ATER, que elaboravam a proposta simplificada de crédito e a encaminhavam ao Banco. Com a

aprovação da operação, o produtor compareceria à agência bancária para a assinatura do contrato e a liberação dos recursos.

Com isso, permitiu-se que o Pronaf B chegasse a municípios que não contavam com agências do BNB. Havia, contudo, um problema neste formato. O reduzido nível de informação do público-alvo tornava-o arredo a financiamentos o que, somado ao baixíssimo percentual de estabelecimentos agropecuários na região que contavam com assistência técnica, restringia a difusão do Pronaf B.

Havia outra grande fragilidade associada ao Pronaf B nos primeiros anos de sua existência. Sua elevada taxa de inadimplência o tornou um problema para a União, detentora do risco dos financiamentos. Segundo a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda (BRASIL.MF, 2008), as operações do Pronaf B contratadas até 30/06/2006 e ativas em 31/08/2007 tinham mais de 222 mil contratos em situação de inadimplência. Esse quadro fez com que a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF/MDA) baixasse a Portaria SAF nº. 105/2007, que determinou a suspensão de novas operações do Pronaf B em municípios em que essa Linha tivesse taxa de inadimplência superior a 15% e mais de 50 contratos em atraso. Como este limite havia sido ultrapassado na maior parte dos municípios nordestinos, em novembro de 2008 as operações do Pronaf B foram suspensas em 1.192 dos 1.989 municípios na área de atuação do BNB (Maciel, 2009). Os dados enviados pelas instituições financeiras à SAF, apresentados em Abramovay (2008), mostram que a taxa de inadimplência do Pronaf B em 2008 era superior a 60% em 479 municípios.

As altas taxas de inadimplência desta época podem ser explicadas por alguns fatores ligados às características dos agricultores familiares do grupo B, com reduzidos níveis de renda e sem acesso prévio a crédito formal. Neste grupo há grande vulnerabilidade e flutuação na renda auferida, que dificulta sobremaneira o planejamento para pagamento das prestações no prazo correto. Há também certa incompreensão dos objetivos do crédito que leva alguns a contraírem financiamentos não para aplicar em atividades produtivas, mas sim para pagar despesas da família. A utilização indevida dos recursos é, assim, uma das causas da inadimplência. Alguns autores (Abramovay, 2008, p.18; Bittencourt *et al.*, 2005, p. 213) apontam, ainda, a existência de uma “cultura local” que estimula o

não pagamento do financiamento, por vê-lo como uma transferência de renda a que os agricultores familiares teriam direito ou ainda por acreditarem em uma futura renegociação das dívidas.

Nesse período, a operacionalização do Pronaf B não previa uma relação direta entre o tomador dos recursos e o Banco, já que o contato do mutuário era feito com as empresas de ATER, que tendiam a elaborar as propostas de crédito de maneira padronizada. Nenhum dos dois atores envolvidos no processo de concessão do crédito – nem o Banco, nem as empresas de ATER – desempenhava o papel de reforçar com o mutuário os compromissos assumidos ao contrair o financiamento. Pode-se intuir que isso decorria do fato do risco das operações ser da União ou dos Fundos Constitucionais, configurando o que a literatura econômica chama de “problema de agente-principal”. Os incentivos dos bancos (agentes) a acompanharem as operações e a cobrarem créditos em atraso é possivelmente menor do que seria caso assumissem o risco dos financiamentos. No caso de financiamentos com recursos do OGU, as operações em inadimplência podem ser inscritas na Dívida Ativa da União. Porém, de acordo com SPE (2008), mais de 100 mil operações do Pronaf B com recursos do OGU estavam, em 2007, em inadimplência, mas não tinham sido inscritas na Dívida Ativa da União⁷.

Além disso, existem ainda as renegociações de dívidas, frequentes no crédito rural como um todo e que, no caso do Pronaf B, podem ser particularmente generosas com os inadimplentes. A Lei 12.249 / 2010 estabeleceu o rebate de 60% nas dívidas referentes às operações do Pronaf B contratadas em 2005 ou 2006; para as operações contratadas até 2004, de valor inferior a R\$ 1.000,00, as dívidas foram integralmente perdoadas. Assim, se por outro lado o bônus de adimplência é um incentivo à pontualidade, as sanções pela inadimplência podem ser consideradas brandas, resultando em um incentivo indeterminado.

O Agroamigo inovou ao estabelecer um mediador adicional na relação entre os agricultores familiares e o Banco: um assessor de microcrédito rural, figura central para o sucesso dessa nova metodologia. Esse assessor age como um represen-

tante do BNB junto ao mutuário, apesar de não ser um funcionário do Banco, posto que é contratado pelo Instituto Nordeste de Cidadania (INEC), uma OSCIP parceira do BNB. Ao assessor de microcrédito rural cabe divulgar o Programa, por meio de palestras informativas, que ocorrem na própria comunidade em escolas, igrejas ou sedes comunitárias. Os agricultores familiares enquadrados no grupo B e interessados em obter financiamento são, posteriormente, entrevistados pelo assessor de microcrédito rural, que elabora uma “proposta simplificada de crédito”. Essa proposta é entregue pelo assessor em uma agência do BNB e, caso aprovada, os recursos podem ser liberados na própria agência por meio de crédito em conta corrente.

A figura do assessor de microcrédito rural, sempre que possível alguém com origem na sua área de atuação, age de forma a resolver os problemas anteriormente citados, pois tomam a iniciativa de apresentar o Programa às comunidades, minimizando as desconfianças e abolindo a necessidade de que o futuro mutuário compareça à agência do BNB, o que reduz a possibilidade do constrangimento que alguns agricultores socialmente vulneráveis sentem ao demandar crédito. Essas alterações colaboraram para a expansão do Pronaf B entre os estabelecimentos agropecuários na região de atuação do BNB.

A introdução da metodologia do Agroamigo alterou substancialmente o nível de inadimplência do Pronaf B. Sem dúvida, a despeito da existência de outros fatores, há de se destacar o papel essencial dos assessores de microcrédito. Em primeiro lugar, porque ele estabelece uma relação pessoal com os mutuários, iniciada por uma entrevista pessoal com cada um deles. Durante a entrevista, o assessor deve esclarecer ao candidato ao financiamento que, ao contrai-lo, ele assume os compromissos de utilizar os recursos corretamente e obter retorno com essa atividade dentro do prazo do financiamento. A entrevista é uma oportunidade para destacar os benefícios do Programa, como a reduzida taxa de juros e o significativo bônus de adimplência.

Ao enfatizarem os compromissos assumidos pelos mutuários e as consequências do inadimplimento, os assessores de microcrédito exercem certa pressão sobre os agricultores do grupo B para que paguem o financiamento em dia. Por outro lado, na medida em que o mutuário não tem

7 Uma vez que a operação tenha sido inscrita na Dívida Ativa da União, o mutuário inadimplente passa a dever não mais ao Banco, mas à União. Nesse caso, a União pode ajuizar uma ação contra o devedor.

um contato recorrente com as empresas de ATER e nem as percebe como representantes do Banco, a atuação dessas empresas pouco contribui para induzir à adimplência por parte dos agricultores do grupo B.

Há diferenças, também, nos incentivos a que estão sujeitos os mediadores nas distintas metodologias. No Agroamigo, quando o assessor elabora uma proposta de crédito que é aprovada, a operação passa a fazer parte de sua carteira e ele fica responsável pela operação durante todo o período em que ela permanece ativa. A remuneração variável do assessor de microcrédito rural é função não apenas do número de operações por ele efetuadas, mas também do nível de adimplência de sua carteira. Ademais, para evitar que o assessor comprometa a qualidade de sua carteira ao tentar elevar demasiadamente o número de operações, a remuneração variável não é afetada caso o número de operações ultrapasse um determinado limite superior (Maciel, 2009).

As características do Agroamigo ligadas à figura do assessor de microcrédito rural – maior e melhor relacionamento com o mutuário e incentivo à qualidade da carteira – auxiliaram a reduzir a inadimplência nas operações do Pronaf B. Segundo o Relatório de Microfinanças do BNB (2013) a taxa de inadimplência do Agroamigo era de 3,30%, muito inferior à registrada na metodologia convencional.

No que se refere à difusão do Programa, os dados não são menos impressionantes. Ainda segundo o Relatório de Microfinanças do BNB (2013), em 2005 havia 18.044 clientes ativos e, em 2013 este número alcançava 734.265 clientes ativos. Portanto as mudanças no Pronaf B tiveram ao menos dois importantes resultados positivos: o aumento da difusão do Programa, que contribui ao objetivo de concessão de crédito em condições facilitadas ao maior número possível de agricultores familiares de baixa renda; e a redução da inadimplência. Esses aprimoramentos foram fundamentais para o fortalecimento do Pronaf B enquanto instrumento privilegiado de ação social e inserção financeira nas áreas mais carentes do País.

Diante de tantos resultados positivos, caberia perguntar em que medida a difusão e fortalecimento do Programa foram capazes de melhorar a vida dos agricultores familiares mais vulneráveis. Há ao menos dois importantes trabalhos que buscam avaliar a efetividade do Agroamigo. A seção

seguinte dedica-se a descrever os principais resultados obtidos.

2.3 Análises sobre o Agroamigo

O Nordeste rural acompanhou o processo de desconcentração de renda do restante do País, com sua classe C que representava 20,6% da população em 2003 tendo passado para 35,4% em 2009. No mesmo período houve uma redução significativa dos indivíduos pertencentes à classe E (cerca de 780 mil pessoas) o que significa uma redução da pobreza segundo a metodologia utilizada por Neri (2012). Parte desta evolução social esteve condicionada ao crescimento de microempreendedores rurais. Este corte regional representa um universo possível de clientes do Pronaf B e do Agroamigo.

No perfil destes potenciais clientes destaca-se o precário acesso à infraestrutura. Quando se trata do acesso à água, recurso fundamental no desenvolvimento de atividades agrícolas, observa-se que apenas 30,21% dos novos clientes possuíam abastecimento público, com o restante se dividindo entre aqueles com cisterna (24,55%), poço (28,49%) ou açude (16,12%). Em compensação 96% dos clientes do Programa tinham acesso à energia elétrica e 95% comercializam seus produtos localmente, compensando parcialmente as dificuldades da precária estrutura de transportes.

Outro aspecto muito relevante nos clientes potenciais do Agroamigo que é sua reduzidíssima “bancarização”. Na base de dados utilizada no trabalho coordenado por Neri (2012), 90,56% dos clientes não possuem uma conta corrente e a quase totalidade não possui cartões de crédito. O único produto com alguma relevância é a caderneta de poupança, possuída por cerca de 15% dos clientes. Estes dados dão conta da restrição no acesso ao sistema bancário deste público e ampliam ainda mais a importância da metodologia do Agroamigo.

Neri (ibidem) buscou identificar as variáveis que geraram impacto no desempenho dos potenciais clientes do Agroamigo. Segundo o autor a operacionalização do crédito será tão mais benéfica quando permitir que boas e novas oportunidades de negócios sejam implementadas e, em alguma medida, inibir as más iniciativas. Desta forma buscou entender como os clientes do Agroamigo se comportavam em distintos períodos relativamente a lucro e adimplência utilizando duas amostras de clientes do Programa: i) uma com

questionário mais simplificado contendo 65 mil clientes englobando receitas e lucros em dois momentos distintos e; (ii) uma mais recente e com um número maior de informações de cerca de 7,5 mil clientes. Os resultados indicaram que o Agroamigo teve impactos positivos nas condições de vida produtiva da clientela.

Em relação à primeira base de dados, foi utilizado um modelo controlado de equação de receitas, lucro, custo e reembolso isolando os efeitos de diferença em diferença⁸. Os principais resultados podem ser sistematizados da seguinte forma: (i) homens apresentam um lucro ligeiramente superior que mulheres; (ii) não há correlação significativa entre lucro e assistência técnica; (iii) a participação em organizações sociais apresenta uma correlação negativa com o lucro e (iv) há uma correlação clara entre lucro e diversificação da atividade produtiva, sendo o lucro maior para aqueles que não têm dedicação exclusiva à atividade agropecuária.

Vale ressaltar que estes resultados estão condicionados pela amostra que foi utilizada. Isto significa que apenas dois períodos foram considerados na comparação o que, obviamente, não permitiu observar os efeitos do tempo nas variáveis elencadas. Este efeito pode ser muito significativo, em especial quando se considera a relação entre o lucro com a assistência técnica e a participação em organizações sociais. Como destacado no próprio texto *“É preciso captar a evolução temporal do lucro interagindo com estas variáveis”* (ibidem, p.145).

A segunda base de dados foi usada para avaliar os principais determinantes do atraso de pagamentos dos clientes – 2,9% na amostra utilizada – hierarquizando-se uma lista de variáveis-chave. A principal variável explicativa da inadimplência foi a oferta de água, suplantando as variáveis ligadas às condições de crédito, sociodemográficas ou da unidade produtiva. Este resultado é plenamente compatível com o perfil dos clientes, geograficamente localizados em áreas majoritariamente pertencentes ao semiárido. O segundo fator explicativo foi a unidade da federação, o que pode indicar um desenvolvimento assimétrico na difusão regio-

nal do Programa. O terceiro fator foi a estrutura de pagamentos do contrato de crédito, caracterizado pela periodicidade das parcelas – a probabilidade de inadimplência se eleva em pagamentos mais frequentes.

Um segundo trabalho que buscou traçar um retrato do público do Agroamigo e avaliar os impactos do Programa é aquele desenvolvido por Abramovay et al. (2012). A análise de impacto envolveu a comparação entre os indivíduos expostos ao Programa há algum tempo e aqueles que tinham acabado de ingressar no Agroamigo. Avaliou-se o impacto do Programa sobre a posse e venda de animais, produção agrícola, indicadores de riqueza e concentração produtiva. Os efeitos do Programa sobre as duas últimas variáveis são, contudo, extremamente reduzidos ou pouco significantes.

Quanto à posse e venda de animais, os resultados encontrados sugerem efeitos positivos do Agroamigo. Clientes há mais tempo no Programa tiveram um crescimento cerca de 19% (em média) maior no valor de seus rebanhos. Já quando se avalia as vendas, tem-se que os clientes antigos possuíam vendas 40% mais elevadas em 2010. Em ambos os casos quando se permite que o efeito seja heterogêneo entre regiões, percebe-se que o resultado é bem mais claro entre os clientes situados fora do semiárido, ressaltando, mais uma vez, a importância do acesso à água.

Estes resultados incluem somente os clientes que tinham rebanhos em 2006 e 2010, ou seja aqueles que já possuíam animais inicialmente. Excluíram-se portanto aqueles que não possuíam animais inicialmente. Contudo, as estimativas sugerem um efeito positivo também para este grupo, pois, uma exposição mais prolongada ao programa está associada a uma elevação de 10% sobre a probabilidade de possuir animais.

Para se avaliar os aspectos ligados à produção agrícola, os autores trabalharam sobre o valor das vendas entre 2006 e 2010, avaliando o impacto da exposição ao Programa sobre a margem intensiva das vendas agrícolas – somente foram incluídos os clientes que possuíam valores positivos para esta variável em ambos os períodos. Encontrou-se uma correlação positiva entre a participação no Programa e o crescimento das vendas, com os clientes há mais tempo no Programa, experimentando um aumento cerca de 30% maior do que os clientes ingressantes.

No que se refere à inclusão no mercado, bus-

8 Utilizam-se dados em dois períodos, antes e depois do evento, avaliando-se os efeitos em dois grupos: um afetado pelo evento (grupo tratamento) e um grupo de controle. A diferença entre a diferença verificada entre os dois períodos, entre cada um dos grupos é a diferença em diferença e representa o impacto do evento que se quer avaliar.

cou-se avaliar se a exposição ao Programa está associada a uma participação maior dos indivíduos na produção agrícola voltada à venda nos mercados. Os resultados foram pouco significantes, mas quando se considerou a heterogeneidade entre regiões, os resultados foram positivos e significantes para os clientes fora do semiárido.

Ao longo das seções precedentes, observaram-se os desafios que a operacionalização do crédito rural, e todos os atores envolvidos, tiveram de superar. O Agroamigo foi fundamental na distribuição espacial dos recursos do Pronaf, na adequação de crédito ao agricultor de baixa renda e na qualidade de aplicação dos recursos de Pronaf B. Ademais, os trabalhos que buscaram avaliar o impacto do Programa em variáveis-chave da Produção e renda rural apresentam resultados positivos, indicando a sua efetividade.

Diante da inovação que foi a constituição da metodologia, capaz de alinhar incentivos tanto dos assessores de microcrédito rural quanto dos agricultores e conferir sucesso a operações com um perfil tão particular quanto às de Pronaf B, cabe, 10 anos após a criação do Agroamigo, avaliar seus efeitos sobre a capacidade de sustentação do investimento. A Seção 3 objetiva contribuir com a análise, desenvolvendo um exercício empírico a partir dos dados disponibilizados pelo BNB e daqueles constantes dos Anuários Estatísticos do Crédito Rural (2005 a 2012) e da Matriz de Dados do Crédito Rural (2013 a 2015)⁹.

3 Operações de Pronaf e a aplicação da metodologia do Agroamigo

3.1 Análise dos dados

Desde 2005, ano de criação da metodologia do Agroamigo, foram celebradas cerca de 19,2 milhões de operações de crédito no âmbito do Pronaf. Agricultores da região Nordeste do País foram responsáveis, desde então, por uma participação de 48% do total de operações (BACEN). Se por um lado essa participação condiz com o elevado percentual de estabelecimentos de agricultura familiar da região, 50% do total do País, de acordo com o Censo Agropecuário de 2006, por outro, observa-se que há produtores rurais elegíveis ao

Programa e que não acessam tais recursos.

Em 2013 havia, aproximadamente, 4,5 milhões de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)¹⁰ válidas, sendo que mais de 2,7 milhões (60%) delas estavam de posse de agricultores nordestinos. A despeito da supremacia na quantidade de DAPs, há muitos agricultores da Região que são elegíveis à obtenção de recursos do Programa, mas que não efetivam operações de crédito. Nos Planos Safra 2011/2012 e 2012/2013, dentre os agricultores nordestinos detentores de DAP sequer 20% deles acessou recursos do Pronaf. Há, portanto, evidência de que é grande o potencial de expansão de cobertura das operações do Programa no Nordeste do País.

Tabela 1 – Razão Contratos/DAPs para as regiões do País

Região	Nº de contratos por 100 DAPs (2011/2012)	Nº de contratos por 100 DAPs (2012/2013)
Norte	9	4
Nordeste	15	10
Sudeste	40	27
Sul	51	55
Centro-Oeste	30	19
Total	23	19

Fonte: MDA.

É importante que se leve em conta em qualquer análise, as diferentes condições para a prática agrícola ao longo do território nacional. Ainda assim, mesmo afetados por significativas adversidades, o agricultor nordestino é fortemente apoiado pela atuação do BNB, que tem buscado garantir o atendimento à demanda por crédito dos agricultores familiares. Desde a criação da metodologia do Agroamigo em 2005, o Banco cresceu fortemente sua participação no total de operações de crédito firmadas em sua região de atuação chegando, em 2014, a responder por 6 em cada 10 operações no âmbito do Pronaf no Nordeste. A atuação do BNB é ainda mais relevante dada sua capacidade de alcançar o grupo de agricultores familiares de mais baixa renda; definição ampla, mas que possui amparo nas condicionantes de elegibilidade à linha de Pronaf B. Para celebração de contratos na linha mencionada do Pronaf, o BNB se vale da metodo-

⁹ Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?cred rural> (Acessado em 28/05/2015).

¹⁰ Declaração que torna o agricultor elegível a realizar operações de crédito no âmbito do Pronaf.

logia do Agroamigo, apresentada na Seção 2.

Após o início da aplicação da metodologia do Agroamigo o BNB realizou, aproximadamente, 3,2 milhões de operações. Exclusivamente na linha do Pronaf B, foram 2,9 milhões de operações perfazendo um total de R\$ 5,7 bilhões em crédito para agricultores detentores de DAP B.

O público que é contemplado em contratos de Pronaf B é a base da pirâmide de renda do meio rural. O *ticket* médio de uma operação de Pronaf em 2014 foi de R\$ 13,4 mil (BACEN), ao passo que na região Nordeste este valor foi de R\$ 4,1 mil (BACEN) e para os elegíveis ao Pronaf B o *ticket* das operações do BNB foi de R\$ 2,9 mil (BNB).

O BNB consegue desempenhar contratos de Pronaf B em todos os estados do Nordeste, não evidenciando direcionamento a nenhuma unidade da federação.

Tabela 2 – Participação das Unidades da Federação no total de contratos de Pronaf do BNB com aplicação da metodologia do Agroamigo (2005 a 2015)

UF	Participação no Total de Contratos
AL	6%
BA	17%
CE	15%
ES	0%
MA	10%
MG	9%
PB	8%
PE	12%
PI	11%
RN	6%
SE	6%

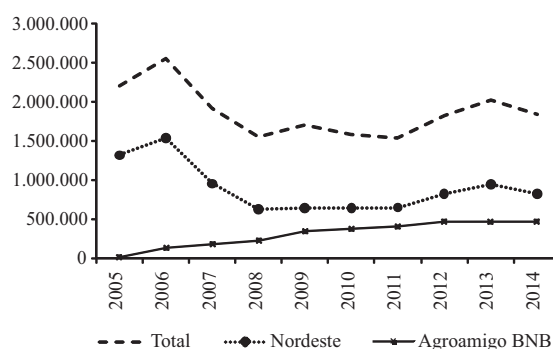
Fonte: BNB.

Como o número de agricultores familiares no Nordeste e o número de DAPs ativas na região é bastante significativo em relação ao Brasil, é de se esperar que o comportamento da evolução do número de contratos de Pronaf na região Nordeste siga o mesmo comportamento observado para o País. Os dados evidenciam essa assertiva.

Contudo, quando se observa a evolução das operações de Pronaf do BNB com aplicação da metodologia do Agroamigo, observa-se que a Instituição conseguiu manter o desempenho deste Programa de maneira sustentada ao longo do tem-

po, apresentando um crescimento bem comportado no número de operações contratadas, diferentemente do observado no Nordeste como um todo e no País.

Gráfico 1 – Evolução do número de contratos de Pronaf



Fontes: BNB e BACEN.

O diferencial de comportamento é bastante evidente e traz à tona alguns questionamentos. Como teriam se comportado as operações de Pronaf do BNB caso não houvesse sido instituída a metodologia do Agroamigo? Além disso, o que faz com que operações de Pronaf do BNB realizadas com aplicação da metodologia do Agroamigo, sobretudo Pronaf B, consigam, a despeito de eventos adversos que tenham afetado igualmente o mercado de crédito da agricultura familiar (questões macroeconômicas, variações nas condições das linhas de Pronaf, secas, perdas de safra, renegociações, etc), tenham sustentado o investimento dos agricultores familiares a que ela se destina? A seção seguinte busca responder estas questões.

3.2 Exercício empírico

Como se observou no Gráfico 1, ainda que o nível das séries históricas de operações de Pronaf no Brasil e no Nordeste apresentem níveis diferentes, o comportamento delas é bastante similar. A Tabela 3 apresenta a variação anual, em termos percentuais, do número de operações de crédito contratadas desde 2005.

Uma hipótese possível de ser formulada para desenvolvimento de um exercício contrafactual é a de que na ausência da metodologia do Agroamigo a série de operações do BNB também apresentaria o comportamento das demais. Aplicando a média da variação anual apresentada nas colunas da Ta-

bela 3 ao ano inicial da série de contratos do BNB com aplicação do Agroamigo e repetindo o procedimento para os anos subsequentes, chega-se à série contrafactual, expressa pela linha tracejada no Gráfico 2. A linha cheia descreve o que efetivamente ocorreu com a série de contratos do BNB com aplicação da metodologia do Agroamigo, enquanto a linha pontilhada apresenta o que teria ocorrido com a ausência da metodologia.

Tabela 3 – Evolução do número de contratos de Pronaf

Ano	Variação anual (%)		
	Pronaf Brasil	Pronaf Nordeste	Média
2005	-	-	-
2006	16	16	16
2007	-25	-38	-31
2008	-19	-35	-27
2009	10	3	6
2010	-7	-0	-4
2011	-3	1	-1
2012	18	27	23
2013	11	15	13
2014	-9	-14	-11

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do BACEN e do BNB.

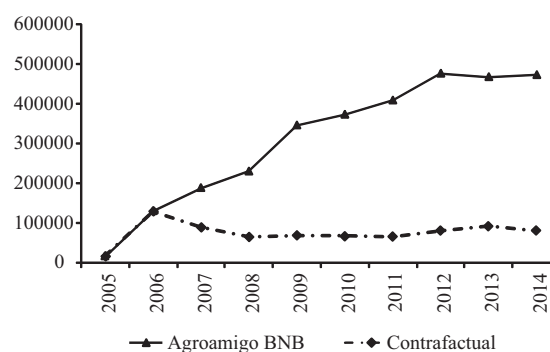
Como se vê, a trajetória da série estimada de contratos do BNB apresentaria desempenho consideravelmente mais fraco do que efetivamente se observou. Nos anos compreendidos entre 2005 e 2014, teriam sido firmadas entre 60 mil e 90 mil operações por ano. Mas ao contrário, se observou um forte crescimento no número de contratos que saiu de 16,5 mil operações para um patamar relativamente estável nos últimos três anos, em torno de 470 mil operações.

Caso se pudesse atribuir ao Agroamigo o diferencial total entre o real e o contrafactual, a metodologia estaria sendo responsável no período recente, pela sustentação de algo em torno de 360 mil operações ao ano.

Sem dúvida, afirmar que não há outros fatores que também estejam contribuindo para que o número de contratos firmados pelo BNB com agricultores familiares esteja apresentando crescimento muito superior à Região e ao País seria um equívoco. A análise pode estar superestimando o efeito do Agroamigo. Porém, é razoável supor

que a metodologia, com todo o “pacote” de acompanhamento que ele entrega ao agricultor, seja o principal responsável por este resultado, dado que: (i) as condições das linhas de Pronaf são, em grande medida, idênticas entre as regiões do País e entre os agentes financeiros; (ii) as condições para o desenvolvimento da agropecuária na região Nordeste independe de o agricultor ter tomado crédito no BNB com a metodologia do Agroamigo ou em qualquer outra instituição financeira e, por fim; (iii) condições macroeconômicas afetam igualmente o País, o Nordeste e agricultores demandantes do crédito via BNB.

Gráfico 2 – Evolução do número de contratos de Pronaf do BNB com aplicação da metodologia do Agroamigo



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BNB e do BACEN.

Então, por que o Agroamigo seria capaz de sustentar o crescimento das contratações de Pronaf dos agricultores nordestinos junto ao BNB quando há pequenas variações de curto prazo e uma tendência de longo prazo relativamente estável no número de contratos no Brasil e na região Nordeste?

Como ressaltado anteriormente, o assessor de microcrédito, uma das principais inovações da metodologia, exerce um importante papel psicológico nos agricultores familiares. Não são raros aqueles que reportam não terem coragem de entrar em uma agência bancária. O linguajar, o tipo de vestimenta, o ambiente de uma agência provoca constrangimento em parte dos agricultores familiares. Com o assessor de microcrédito, normalmente um indivíduo pertencente à mesma comunidade do agricultor, este problema se resolve e a proposta de crédito é elaborada fora do ambiente bancário. Ademais, apesar de não ter o papel de técnico agri-

cola, o assessor de microcrédito acaba exercendo o papel de extensionista rural, orientando o agricultor em questões que extrapolam a elaboração da proposta de crédito, abrangendo também a gestão do empreendimento, a necessidade de obtenção de renda, o (re)pagamento do crédito tomado e mesmo elevação da produção. As orientações do assessor de microcrédito suprem uma necessidade patente no período de criação do Agroamigo. O Censo Agropecuário de 2006 revelou que apenas 8% dos estabelecimentos de agricultura familiar da região Nordeste recebeu orientação técnica, fosse ela regular ou ocasional, ao passo que a orientação foi recebida por 35% dos estabelecimentos nas demais regiões do País. Do total de orientação técnica oferecida no Brasil naquele ano, o Nordeste respondeu por apenas 18% ao passo que, segundo o MDA, em 2012, o atendimento de ATER naquela Região representou 72% do total de atendimentos no País. O evidente desamparo observado pelo agricultor em meados da década passada foi revertido pela metodologia do Agroamigo o que contribuiu para o aumento no número de operações de microcrédito produtivo e orientado.

A finalidade do crédito concedido no Pronaf B do BNB também contribui para o bom desempenho do Banco. Como essa linha de crédito permite investimentos na agropecuária e exclui o custeio agrícola, a finalidade de quase a totalidade das operações realizadas pelo BNB com a metodologia do Agroamigo é o investimento. O subsetor com maior frequência de contratação é a pecuária (78% dos contratos). Este perfil é bastante diferente do crédito obtido em outros agentes financeiros e o custeio supera o investimento no País.

A pecuária é predominante em muitas localidades onde a seca impossibilita a atividade agrícola. Ainda, a aquisição de um animal resistente à seca configura-se como a compra de um ativo que, além da geração de uma renda periódica (direta ou em forma de produtos para subsistência), exerce o papel de reserva de valor. Diferentemente do investimento produtivo tradicional, essa modalidade de investimento torna-se bastante atraente em períodos de incerteza. Por isso, contrariando o financiamento para uma atividade voltada ao mercado, o investimento pecuário com o perfil descrito acima é menos susceptível às oscilações de preços e, portanto, às condições de mercado.

4 Conclusão

Um instrumento clássico de desenvolvimento é a garantia de acesso ao crédito que permite, ao antecipar renda futura, concretizar gastos de consumo e investimento. Aos amplamente conhecidos efeitos macroeconômicos da demanda agregada sobre o nível de produção somam-se, no caso do investimento, os efeitos sobre o nível de oferta agregada. Consequentemente medidas que possibilitem ou ampliem o crédito produtivo têm enorme importância no desenvolvimento.

No entanto, quando se trabalha com áreas socialmente vulneráveis a manutenção do fluxo de crédito pode ser extremamente complexa. Isto porque o sistema financeiro é pró-cíclico, isto é, tende a ser generoso na expansão do crédito nos momentos de crescimento do produto mas, quando da desaceleração econômica age restringindo o crédito. A relativa aversão ao risco – afinal troca-se recursos no presente pela expectativa de pagamentos futuros – faz com que os ofertantes de crédito busquem cercar-se de garantias, em geral constituídas de colaterais na forma de ativos.

Quando se trata de promover o desenvolvimento regional em localidades economicamente deprimidas e socialmente vulneráveis por meio da expansão do crédito, fica claro o desafio imposto. Este se amplia caso o foco de atuação for o microempreendedorismo rural, atividade cercada de incerteza como destacado anteriormente.

O Pronaf foi um grande passo no desenvolvimento do mercado de crédito à agricultura familiar. Porém, em seus anos iniciais de operação, ficou evidente a necessidade de superação de alguns desafios. Dentre eles, conseguir difundir a aplicação dos recursos nas cinco regiões do País, bem como alcançar os agricultores de mais baixa renda. Nesse aspecto, a criação de linhas com condições diferenciadas de acordo com a renda do agricultor e a conseqüente criação do Pronaf B representaram um primeiro passo.

O perfil do público-alvo do Pronaf B e o alto nível de inadimplência levaram o BNB ao desenvolvimento de uma tecnologia inovadora para o processo de concessão do crédito. O Agroamigo, centrado na figura do assessor de microcrédito, conseguiu alinhar incentivos de quem elaborava a proposta de crédito e dos agricultores, alcançando,

como resultado, o crescimento do número de operações de Pronaf B do BNB. A análise dos dados demonstra que enquanto, no período observado de 2005 a 2014, o País e o Nordeste observaram flutuações no crédito ao agricultor familiar, o BNB conseguiu crescer ano após ano o atendimento a detentores de DAP B. Mais que isso, conferiu qualidade à sua carteira de crédito. O resultado é indicativo dos efeitos da metodologia do Agroamigo na concessão de crédito aos agricultores familiares habilitados ao Pronaf B.

Sem dúvida, muitos desafios ainda estão colocados à agricultura familiar, sobretudo no que se refere aos agricultores socialmente mais vulneráveis. O acesso à água, à tecnologia e à comercialização restam com alguns entraves importantes. Neste sentido, inovações e metodologias capazes de dialogar com o público a que elas se destinam são o diferencial. Na promoção da inclusão de agricultores familiares no mercado de crédito o Agroamigo tem se mostrado efetivo e serve como exemplo a novas iniciativas.

Referências

- ABRAMOVAY, R. **Alcance e limite das finanças de proximidade no combate à inadimplência: o caso do Agroamigo**. São Paulo: FIPE, 2008. (Texto para discussão n. 10).
- ABRAMOVAY, R *et al.* **Cinco anos de Agroamigo**. Retratos do público e efeitos do Programa. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de dados do crédito rural**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/credrural>>. Acesso em: 28 maio 2015.
- BITTENCOURT, G.; MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. Informação de crédito: um meio para ampliar o acesso dos mais pobres ao sistema financeiro. **Pesquisa & Debate**, SP, v. 16, n. 2 (28), p. 203-248, 2005.
- BNB. **Relatório do Agroamigo 2013**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.
- CORRÊA, V. P. & SILVA, F. F. Análise das liberações recentes de recursos do Pronaf: uma mudança na lógica de distribuição? **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 38, n. 1, jan-mar, 2007.
- DE CONTI, B. M. & F. B. ROITMAN. Pronaf: uma análise da evolução das fontes de recursos utilizadas no Programa. **Revista do BNDES**, n. 35, p. 131-168. Rio de Janeiro, jun. 2011.
- IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp?o=2&i=P>>. (Acesso em: 19 maio 2015).
- MACIEL, I. **Avaliação da metodologia do Agroamigo em Caucaia-CE**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2009. (Série Teses e Dissertações, volume 17).
- MAGALHÃES, R.; ABRAMOVAY, R. Acesso, uso e sustentabilidade do Pronaf B. **Consultoria Plural**, 2006.
- MAIA, G. *et al.* O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do Semiárido. **Revista do BNDES**, 37, p. 177-216. Rio de Janeiro, junho de 2012.
- NERI, M. C (coord). **Microempresários nordestinos rurais e o impacto do Agroamigo**. Rio de Janeiro: FGV / CPS, 2012.
- BRASIL.MF. SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA. **Levantamento das operações de crédito rural do Pronaf, Procefa e crédito fundiário**. Brasília: Ministério da Fazenda, 2008.
- SOUSA, J.; VALENTE JR., A.; MACIEL, I. **Avaliação do Pronaf B no Banco do Nordeste do Brasil S.A**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2010.