

O Crédito Rural e o Pronaf Nova geração de Políticas para a Agricultura Familiar

GILSON ALCEU BITTENCOURT



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND



APD

DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL · ALEMANHA
AGRARPOLITISCHER DIALOG BRASILIEN · DEUTSCHLAND

O Diálogo Agropolítico Brasil-Alemanha (APD) é um mecanismo de intercâmbio de conhecimentos e de informações sobre os desafios agroambientais bilaterais e globais. Há mais de duas décadas, a Alemanha desenvolve iniciativas semelhantes com diversos países. Elas são importantes referências para o desenvolvimento do APD no Brasil.

As atividades do APD têm como base o Memorando de Entendimento assinado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Ministério da Alimentação e Agricultura da Alemanha (BMEL, na sigla em alemão). Participam do Diálogo representantes desses ministérios, do agronegócio, da academia e da sociedade civil do Brasil e da Alemanha.

O objetivo é a busca de um melhor entendimento sobre questões-chave das políticas agropecuárias e ambientais frente aos crescentes desafios agroambientais e das mudanças climáticas. O intercâmbio e a disseminação de conhecimento dão-se por meio de seminários, de fóruns, de conferências, de publicações e de viagens de intercâmbio.

SCN Quadra 1 Bloco C salas 1102-1104

Ed. Brasília Trade Center Brasília - DF

 Tel.: +55 61 9 9964-3731

 contato@apd-brasil.de

 www.apdbrasil.de

 [APD Brasil Alemanha](#)

 [APD Brasil Alemanha](#)

Com o apoio de:



Ministério Federal
da Alimentação
e Agricultura



MINISTÉRIO DA
AGRICULTURA, PECUÁRIA
E ABASTECIMENTO

em virtude de decisão
do Bundestag Alemão

Implementado por

GFA
CONSULTING GROUP
Mandatário do BMEL
Escritório de Berlim

IAK
AGRAR CONSULTING

O Crédito Rural e o Pronaf

Nova geração de Políticas para a Agricultura Familiar

GILSON ALCEU BITTENCOURT

Brasília, dezembro de 2022

SOBRE ESTE ESTUDO

Este estudo foi encomendado como documento de referência pelo **APD** | DIÁLOGO AGROPOLÍTICO BRASIL - ALEMANHA. O seu conteúdo é de responsabilidade exclusiva dos autores. Quaisquer opiniões aqui expressas não são necessariamente representativas ou endossadas pelo APD.

AUTOR

Gilson Bittencourt é agrônomo, estudou no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), onde fez um intercâmbio no Texas. É mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente pela Unicamp. Exerceu diversos cargos como Secretário nos então Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Fazenda; e do Planejamento, Orçamento e Gestão; assim como na Casa Civil. Atualmente trabalha como consultor. Contato: gilson.bitta@gmail.com

Sumário

1. Introdução	5
2. O Crédito Rural no Brasil e a Agricultura Familiar	8
3. Análise do Crédito Rural no Ano Agrícola 2021/2022	28
4. Plano Safra 2022/2023 – Programas, Valores e Fontes de Recursos	37
5. Contribuições para o debate sobre a reestruturação do Crédito Rural e do Pronaf	44

1. Introdução

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) foi criado em 1995 fruto de pressões e reivindicações dos movimentos sociais. Naquele momento havia um certo consenso entre os movimentos sociais e os técnicos governamentais que atuaram na sua criação, que o acesso ao crédito era fundamental, mas que não seria suficiente para garantir o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar. Avaliava-se que o desenvolvimento tecnológico e a modernização no campo, associado ao envelhecimento da população rural e a redução do número de jovens que desejavam permanecer no campo, demandaria um conjunto de políticas públicas, passando por crédito, melhoria da infraestrutura produtiva e social no campo, capacitação e assistência técnica rural.

Após a criação do Pronaf, em um processo de construção, pressão social e aprendizagem, foi constatado a necessidade de diferenciar as políticas entre os próprios agricultores familiares, especialmente o crédito. A diversidade de condições entre os agricultores ganhava maiores proporções em algumas regiões, com destaque para quantidade e qualidade da terra disponível, o acesso (ou não) a água para a produção, a disponibilidade de mão de obra familiar e o acesso a máquinas e equipamentos. Entre 2003 e 2015 foram implementadas novas políticas, com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Seguro da Agricultura Familiar (Proagro Mais), o Programa de Garantia Safra (GS) para a região do Semiárido, o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), a criação do Programa de Fomento para agricultores familiares no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria e o Programa de construção de Cisternas. A capacitação e a assistência técnica e extensão rural (Ater) foi reforçada com ampliação dos recursos para entidades públicas (Emater) e organizações não governamentais, além da criação da Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (Anater). A partir de 2017, exceto pelo crédito rural, estes programas foram sendo reduzidos ou extintos.

O crédito do Pronaf atingiu o maior número de contratos de sua história na safra 2005/06, quando foram realizados 2,53 milhões de operações. Na safra 2021/22 foram realizados 1,4 milhão de contratos, uma redução de 1,1 milhão de contratos anuais do programa. Por outro lado, na safra 2021/22 foram financiados R\$ 41,4 bilhões, representando um crescimento de 549% em relação ao valor financiado na safra 2005/06, muito superior

a inflação de 142% (IPCA) verificada neste período. Houve, portanto, uma significativa elevação real do valor médio dos contratos.

O grande número de agricultores familiares que deixaram a atividade nas últimas décadas, motivadas pelo envelhecimento de seus gestores, pela falta de sucessores para o empreendimento, ou mesmo pela inviabilidade econômica de suas unidades produtivas, não são suficientes para explicar a redução do número de contratos neste período. Apesar da ampliação e diversidade das políticas para a agricultura familiar implementadas desde a criação do Pronaf, há um grande número de agricultores que continuam na atividade produtiva rural, mas não tem acessado o crédito, principalmente aqueles que pertenciam ao extinto grupo “C” do Pronaf. A exclusão do acesso ao crédito é motivada, entre outros motivos, pela exigência de garantias, pelo endividamento e pela inadimplência de milhares de produtores, ou ainda, pelo aumento do custo dos financiamentos. O crédito de custeio está concentrado em bovinocultura, soja, milho, trigo e café, o que pode sinalizar a preferências dos financiadores por produtores mais capitalizados e voltados para a produção de atividades vinculadas aos mercados mais estruturados.

Os recursos destinados a capacitação e assistência técnica não foram suficientes para atender grande parte dos agricultores e, mesmo quando atingiram um número significativo de produtores, não conseguiram articular a capacitação e o apoio técnico ao financiamento e à adoção pelos produtores de tecnologias produtivas mais sustentáveis, diversificadas e rentáveis. De forma geral, a Ater realizada com recursos públicos federais atuou pouco na elaboração de planos ou projetos técnicos que contribuíssem para ampliar o acesso ao crédito pelos agricultores assistidos.

Considerando as vertentes de políticas públicas adotadas na criação do Pronaf, ampliadas com o seguro agrícola, o apoio à comercialização e a garantia de preços, o crédito sempre foi o instrumento prioritário e que absorveu mais recursos públicos durante os 27 anos do programa. Apesar da importância do crédito para manter um grande grupo de agricultores familiares no processo produtivo, ele precisa ser reavaliado e reestruturado. Com o passar dos anos, mesmo com a criação de diversas linhas de crédito destinadas a grupos sociais e atividades específicas, como jovens, mulheres, convivência com o semiárido, agroindústria, agroecologia e bioeconomia, o crédito está concentrado nas duas linhas básicas de financiamento, nos agricultores mais capitalizados, na região Sul e em poucas atividades produtivas. De forma geral, o crédito do Pronaf não conseguiu

estimular uma produção mais sustentável do ponto de vista ambiental, ou mesmo de uma produção agropecuária de baixo carbono.

Com a retomada das políticas de apoio à agricultura familiar, não bastará ampliar o orçamento e reativar os programas e as ações suspensas. Será preciso revisá-los e reestruturá-los, buscando (re)construir políticas e programas visando a integração da assistência técnica, da capacitação, do associativismo e do cooperativismo ao crédito rural. As novas políticas de fortalecimento da agricultura familiar deverão ter como princípio o apoio a geração e ao aumento da renda, a ampliação da produção orgânica e agroecológica, o estímulo a diversificação e a produção de alimentos básicos para o mercado interno, o incentivo ao uso de fertilizantes naturais e a adoção de práticas que reduzam as emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), além da redução e do uso adequado de agrotóxicos e de adubos químicos. Deverá apoiar estruturas de processamento e comercialização da produção, estimulando a venda de produtos naturais e menos processados, mas que tragam valor agregado, seja por meio de produtos de maior qualidade, no uso de embalagens e formulações adequadas às novas demandas dos consumidores. Por fim, o acesso deve ser simplificado e menos burocrático, tanto para os agentes operadores como para os agricultores, com adoção de mecanismos que contemplem os diferentes seguimentos da agricultura familiar em relação a gênero, geração, renda, região e características climáticas regionais.

2. O Crédito Rural no Brasil e a Agricultura Familiar

Para repensar o Pronaf é importante conhecer um pouco da história recente do crédito rural no Brasil, especialmente a partir de 1985. Estes 37 anos foram divididos em 4 períodos: de 1985 a 1994 e incluí os governos de José Sarney, Fernando Collor e Itamar Franco; de 1995 a 2002 e abarca os dois governos de Fernando H. Cardoso; de 2003 a 2015 englobando os governos de Lula e Dilma Rousseff; e de 2016 a 2022 abrangendo os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

2.1. O crédito rural entre 1985 e 1994 - Governos Sarney, Collor e Itamar Franco

Em 1986 foi extinta a Conta Movimento¹ no Banco do Brasil (BB), reduzindo a disponibilidade de recursos para o crédito rural e obrigando o governo a buscar novas fontes de financiamento. Com a estabilização temporária da economia obtida com o Plano Cruzado I, o governo tenta retomar a política de crédito rural. Os governos Sarney e Collor foram marcados pela edição de vários planos econômicos² na tentativa de controlar a inflação, mas que acabaram por prejudicar os produtores rurais cobrando juros no crédito rural acima dos índices utilizados para a correção dos preços de seus produtos. A inflação chegou a 2.400% em 1990, e o crédito rural em 1993 foi o menor desde 1971 em valores reais.

Neste período foi aprovado a Lei nº 8.171/1991 (Lei Agrícola), que definiu os objetivos e competências institucionais, previu recursos e estabeleceu os instrumentos da política agrícola, e a Lei nº 8.427/1992, que autorizou o poder executivo a conceder subvenção econômica a produtores rurais sob a forma de equalização de preços e de taxas de juros, em operações efetuadas por bancos públicos federais. Os recursos para o crédito rural eram

1 **Conta Movimento do Banco do Brasil:** mecanismo criado para balancear os desequilíbrios entre o BB e o Bacen, que no final de cada dia era obrigado a compensar o que faltava na caixa do BB através desta conta, permitindo que a União disponibilizasse, sem muito controle, abundantes recursos para aplicação em crédito rural.

2 Planos Cruzado I e II, Bresser e Verão I e II durante o Governo Sarney (1985/1989) e Planos Collor I e Collor II (1990/1992).

provenientes de fontes obrigatórias - exigibilidade em crédito rural dos depósitos à vista (1967) e da poupança rural (1986), e de fontes públicas como Funcafé (1986), Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), do Nordeste (FNE) e do Centro-Oeste (FCO) (1988), BNDES/Finame e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Houve um grande avanço na área da produção agropecuária no cerrado brasileiro, viabilizada pelas pesquisas da Embrapa a partir de meados da década de 1970, principalmente em relação a solos e no desenvolvimento de novas cultivares.

Apesar da criação de novas fontes de recursos para o crédito rural³, estes eram escassos e o acesso concentrado nos médios e grandes produtores rurais. Os financiamentos rurais eram pós-fixados, com juros e correção monetária diária, enquanto os preços recebidos pelos produtores não eram corrigidos na mesma proporção, gerando uma grande inadimplência. Com uma economia fechada, o governo brasileiro tinha muita influência nos preços recebidos pelos produtores, utilizando para isso o tabelamento de preços, o controle das importações e os programas públicos de garantia de preços⁴. Com a crescente inadimplência, o crédito rural bancário reduziu, diminuindo em consequência, a produção de alimentos no país.

Com o aumento da demanda por produtos agrícolas nas cidades e a redução da produção interna, o Brasil ampliou suas importações de alimentos. Os produtores rurais perceberam uma oportunidade para retomar sua produção, mas muitos estavam inadimplentes junto aos bancos. A alternativa encontrada foi vender antecipadamente parte de sua produção por meio de contratos denominados “soja verde”⁵, que posteriormente foi regulamentada pela Lei nº 8.929/1994, instituindo a Cédula de Produto Rural (CPR), que é um título de crédito emitido por produtores e suas cooperativas agropecuárias sem a necessidade de intermediação de uma instituição financeira. A CPR, embora financie a produção agropecuária, não é classificada como “crédito rural” pela legislação e, portanto, não é considerada nas estatísticas de financiamento rural nos Planos Safra.

3 VILLA VERDE, Carlos M. (1995). **Novas Fontes de Recursos, Propostas e Experiências de Financiamento Rural**. Textos para Discussão nº. 392. IPEA. Brasília/DF.

4 GOLDIN, I. e REZENDE, Gervásio. (1993). **A Agricultura Brasileira na Década de 80: crescimento numa economia em crise**. IPEA - Série IPEA n.º 138. Rio de Janeiro/RJ.

5 **Soja Verde**: venda de parte de produção antes do plantio, onde o agricultor assume o compromisso de entregá-la em determinadas condições, data e local pré-definido no contrato. Em troca, recebia recursos ou insumos para sua produção. Os compradores eram normalmente as tradings, cerealistas, revendas de insumos e agroindústrias.

Entre os pequenos produtores, lavradores, colonos, camponeses ou trabalhadores rurais, como eram denominados os agricultores familiares naquela época, poucos tinham acesso ao crédito rural⁶. Os que acessavam eram os integrados às agroindústrias (fumo, frango, suínos e bicho da seda), parte dos associados às cooperativas agropecuárias, e os mais capitalizados nas diversas regiões do país. Com a crise no setor rural, muitas cooperativas fecharam ou reduziram fortemente suas atividades, sendo que os processos de reestruturação das que sobraram, houve uma perversa seleção que acabou por excluir milhares de pequenos produtores do acesso ao crédito e dificultou ainda mais a comercialização da produção. Com a inflação muito alta, a principal demanda dos agricultores à época era por programas de troca-troca⁷ e de financiamento com equivalência-produto⁸. Diversas experiências de fundos rotativos foram implementadas por organizações não governamentais (ONGs) utilizando-se destas metodologias, em geral, contando com apoio e recursos de entidades de cooperação internacional.

Entre 1989 e 1992 o Departamento Rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), juntamente com outros movimentos sociais⁹, organizaram as Jornadas Nacionais de Luta para participar nos debates sobre a elaboração das Leis Agrícolas e Agrárias que estavam em discussão no Congresso. A partir de 1994 passaram a organizar os Gritos da Terra Brasil, com uma pauta focada no Crédito rural para os pequenos agricultores, reforma agrária, direitos trabalhistas, previdência social e saúde no campo, preservação ambiental e política energética. A pressão dos movimentos sociais¹⁰ encontrou eco no governo federal, e em 1994 foi criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (Provape), embrião do Pronaf.

6 BITTENCOURT, Gilson A. (2003) **ABRINDO A CAIXA PRETA: O financiamento da Agricultura Familiar no Brasil**. Dissertação de Mestrado. IE/Unicamp. Campinas/SP.

7 **Troca-troca:** o agricultor recebe sementes e insumos e, em troca, se compromete a entregar parte de sua produção no futuro.

8 **Equivalência-produto:** o empréstimo é convertido em produto com base em um preço de referência na data do financiamento. Quando do vencimento da dívida, as sacas devidas são convertidas em moeda pelo preço vigente na data do pagamento.

9 MST: Movimento dos Trabalhadores Sem Terra; CNS: Conselho Nacional dos Seringueiros; MAB: Movimento dos Atingidos por Barragens; MONAPE: Movimento Nacional dos Pescadores; CAPOIB: Conselho de Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil.

10 DESER (1997). **Manual do Pronaf – sua história, as modalidades de crédito disponíveis e como viabilizar o crédito pelo programa**. DESER. Curitiba/PR.

Em 1992, o Conselho Monetário Nacional (CMN) aprovou a Resolução nº 1.914, iniciando um longo processo de reestruturação e modernização das normas que tratavam da criação e funcionamento de cooperativas de crédito. Em 1993, com apoio de ONGs e suporte técnico e financeiro da cooperação francesa, foram criadas em Santa Catarina as primeiras cooperativas de crédito rural (CREDIs) formadas por pequenos e médios produtores independentes das cooperativas de produção¹¹.

No último ano deste período (1994), a inflação foi controlada com a implementação do Plano Real. Depois de um longo período de hiperinflação, a estabilidade econômica permitiu que o governo e os setores produtivos começassem a planejar suas atividades de médio e longo prazo. Ainda neste ano, o Congresso Nacional criou a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) para investigar as causas do endividamento rural e para propor alternativas para equacionar estas dívidas.

O período 1985 a 1994 foi marcado pela inflação elevada e descontrolada; pelo descasamento entre os preços recebidos pelos produtores e os índices utilizados para a correção do crédito rural; a ampliação das fontes de recursos para o crédito rural; a redução do volume de crédito rural e sua concentração nos médios e grandes produtores; a redução da renda e o aumento da inadimplência no crédito rural, além do desenvolvimento de tecnologias e a expansão da produção no cerrado brasileiro.

Neste período a produção brasileira de grãos cresceu 17%, passando de 64,95 milhões de toneladas na safra 1986/87, para 76,03 milhões de toneladas na safra 1993/94. A produtividade média dos grãos aumentou 26%, passando de 1.544 kg/ha para 1.945 kg/ha neste mesmo período.

¹¹ BÚRIGO, Fábio L (1999). **Cooperativa de Crédito Rural: Agente de desenvolvimento local ou banco comercial de pequeno porte**. Dissertação de Mestrado no Centro de Ciências Agrárias da UFSC. Florianópolis/SC (mimeo).

2.2. O crédito rural entre 1995 e 2002 - Governos de Fernando Henrique Cardoso

Em 1995 o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) criou o Zoneamento Agrícola de Risco Climático (ZARC) para estimar os riscos de produção de diferentes cultivos no país em função de características edafoclimáticas regionais que podem afetar a produção, como clima, solo, espécies, tipos de cultivares e sistemas de produção.

Com a estabilidade econômica, cresceu a demanda por alimentos no mercado interno e por *comodities* para a exportação. Por pressão da bancada ruralistas, o governo passou a buscar uma solução para as dívidas rurais contraídas antes da implementação do Plano Real. Em 1995 foi aprovada a Lei nº 9.138, permitindo a renegociação das dívidas rurais de até R\$ 200 mil por mutuário, com concessão de 7 a 10 anos para pagamento, com taxas de juros de 3% ao ano (aa). Em 1996, ainda com as renegociações em andamento, o volume de crédito rural foi o menor em valores reais desde 1970. Para as dívidas superiores a R\$ 200 mil, em 1998 o CMN criou Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), renegociando-as por 20 anos. Também foi criado o Programa de Revitalização das Cooperativas Agropecuárias (RECOOP), permitindo a renegociação dívidas e disponibilizando recursos para recuperação, reestruturação e capitalização de cooperativas agropecuárias.

Com grande parte das dívidas renegociadas, iniciou-se um processo de recuperação da renda dos produtores, mas a inexistência de crédito de investimento rural por um longo período resultou no sucateamento e na defasagem tecnológica das máquinas e equipamentos agrícolas. Para aumentar a produção agropecuária era preciso viabilizar a aquisição pelos produtores de novas máquinas e equipamentos mais modernos e eficientes. Em 1999 foi alterada a Lei nº 8.427 para permitir que a subvenção pública cobrisse outros encargos financeiros e rebates concedidos nos empréstimos rurais, além de autorizar a concessão de subvenção nas operações efetuadas pelos bancos cooperativos. Em 2000 foi criado o Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota), subsidiando os juros e encargos nas operações rurais do BNDES.

O uso da CPR continuou crescendo como fonte de financiamento rural, e para ampliar o leque de investidores era preciso desobrigar o recebimento dos produtos físicos pelos seus adquirentes. Em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.200 permitindo a emissão de CPR financeira, com a possibilidade de substituição da entrega física do produto por moeda corrente, inclusive com uso de indexadores. No final deste período, para fomentar

a produção, o governo aumentou o crédito rural com recursos controlados¹², equalizando recursos da poupança rural do BB para financiamentos de custeio e de comercialização.

Este período foi muito importante para a agricultura familiar, tanto nos debates sobre conceitos, definição e caracterização, como na construção de políticas públicas. Enquanto as negociações entre os movimentos sociais e o governo avançavam na construção de um programa de apoio para os pequenos agricultores, a academia entra no debate de forma mais intensa. Destaque para Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga, da USP, que introduzem no Brasil o conceito de agricultor familiar, e José Graziano, da Unicamp, que coordena um estudo com diversos pesquisadores demonstrando a diversidade das atividades desenvolvidas no “Novo Rural” brasileiro¹³, a grande integração das atividades rurais e urbanas, e os diferentes “usos” do espaço rural. O termo “agricultura familiar” ganha espaço e se consolida nas políticas públicas com a criação do Pronaf. Constituído inicialmente com quatro vertentes – crédito, capacitação, assistência técnica e infraestrutura social e produtiva em municípios rurais, o Pronaf¹⁴ tinha por objetivo estimular o desenvolvimento rural, baseado no fortalecimento da agricultura familiar como segmento gerador de emprego e renda, buscando um novo padrão de desenvolvimento sustentável em bases econômicas, sociais e ambientais. Na safra 1995/96 foram efetuados 184 mil contratos de crédito do Pronaf. Na safra seguinte foi incluída como critério de enquadramento a renda bruta e permitido a contratação de até dois empregados permanentes. Apesar do aumento do número de contratos e do valor financiado, o crédito continuou focado nos agricultores familiares mais capitalizados.

Em 1995 foi criado o Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural) com recursos do FAT para financiar os produtores rurais de médio porte. Em 1997 foi criado o Pronaf Especial¹⁵, uma linha de crédito com as mesmas taxas de juros do Pronaf, acrescido de um bônus de adimplência de R\$ 200 no crédito de custeio e de R\$ 700 no de investimento. Esta linha de crédito foi importante para que o governo reconhecesse a diversidade entre os

12 **Recursos controlados:** são destinados a operações de crédito com taxas de juros, prazos, limites e demais condições definidas pelo Governo. Podem ser oriundos de fontes que não demandam equalização direta da União (recursos obrigatórios, Fundos Constitucionais, Operações Oficiais de Crédito do Orçamento Geral da União e Fundo de Terras e Reforma Agrária), e de qualquer fonte de recurso que tenha seus encargos financeiros equalizados pela União.

13 GRAZIANO DA SILVA, José (1999). **O Novo Rural Brasileiro**. Instituto de Economia/Unicamp. Campinas/SP.

14 O Pronaf tinha como critério inicial de enquadramento: a) área disponível de até 4 MF; b) mais de 80% da renda oriunda da atividade agropecuária; c) a gestão do estabelecimento exercida por um membro da família; d) o responsável residir no estabelecimento rural ou em área próxima e; e) a mão de obra ser familiar.

15 Em 1997, por ocasião da visita do Papa João Paulo II ao Brasil, um grupo de agricultores do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) realizou uma greve de fome no Rio Grande do Sul reivindicando a criação de uma linha do Pronaf para os agricultores mais pobres. Como resposta foi criado o Pronaf Especial.

agricultores familiares, passando a destinar recursos do crédito para grupos de agricultores de acordo com a sua renda. Em 1998 foi criado Pronaf AGREGAR para financiar a construção e funcionamento de agroindústrias, mas tarde denominado Pronaf Agroindústria.

Em 1995 são constituídos os sistemas Sicredi e Sicoob de cooperativas de crédito, com a posterior fundação do Bansicredi e do Bancoob. Com a estabilidade econômica, as limitações de recursos dos fundos rotativos e, principalmente, com a criação do Pronaf, cresce a busca por alternativas para ampliar o acesso ao crédito rural pelos agricultores familiares. No Paraná, com apoio de ONGs¹⁶, sindicatos de trabalhadores rurais e movimentos sociais, foram constituídas em 1995 as cinco primeiras cooperativas do Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito com Interação Solidária¹⁷, formadas independentemente das cooperativas de produção, expandindo-se para os três estados do Sul nos anos seguintes. A CUT e a Contag também fomentaram a criação de cooperativas de crédito, com a constituição dos Sistemas Ecosol e Acreditar, respectivamente. A regulamentação continuou evoluindo, e em 1999, o CMN aprovou a Resolução nº 2.608 adequando as normas às boas práticas que vinham sendo adotadas pelas cooperativas de crédito, especialmente quanto a independência em relação as cooperativas de produção agropecuária.

Em 1999 são criadas as linhas de crédito de investimento para os assentados da reforma agrária (grupos A e A/C), em substituição ao extinto Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procera). Os assentados que ainda não haviam recebido a totalidade dos recursos do Procera a que tinham direito, passaram a acessar os financiamentos de investimento do Pronaf Grupo A, e de custeio do Grupo A/C. Ainda neste ano, a partir da experiência do Banco do Nordeste (BNB) com o microcrédito urbano (Crediamigo), foi criado o Pronaf Microcrédito Rural (Grupo B) destinado aos agricultores mais pobres, com risco integral da União e dos Fundos Constitucionais. Neste ano o Pronaf Especial passou a ser denominado de Grupo C, e os demais beneficiários passaram a ser classificados como Grupo D do Pronaf¹⁸.

16 ONG: **Assesoar**: Associação de Estudos, Orientação e Assistência Rural - Franciso Beltrão/PR; **Fundação Rureco**: Fundação de apoio aos pequenos agricultores do Centro-Oeste do Paraná - Guarapuava/PR; **DESER**: Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais – Curitiba/PR.

17 BITTENCOURT, Gilson A. & ABRAMOVAY, R. (2001). **Inovações Institucionais no Financiamento à Agricultura Familiar: o Sistema Cresol**. Trabalho apresentado no II Seminário Brasileiro da Nova Economia Institucional. Instituto de Economia - Unicamp. Campinas/SP; e JUNQUEIRA, Rodrigo G. P. (2003). **Finanças Solidárias e Agricultura Familiar: O Sistema Cresol de Cooperativas de Crédito Rural**. Dissertação de Mestrado no Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental (Procam) - FEA/USP - São Paulo.

18 BITTENCOURT, Gilson A. (2003) **ABRINDO A CAIXA PRETA: O financiamento da Agricultura Familiar no Brasil**. Dissertação de Mestrado. IE/Unicamp. Campinas/SP.

No final de 1999 foi criado o Ministério de Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, que em janeiro de 2000 passou a denominar-se Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com o avanço do debate sobre o “Novo Mundo Rural”, o Pronaf passou a financiar atividades não agrícolas, como turismo rural e artesanato. A partir da safra 2000/01, os recursos do crédito do Pronaf passaram a ser divididos para 4 grupos de agricultores, classificados em A, B, C e D¹⁹. Em 2001 foi criado o Pronaf Floresta para financiar a recuperação de áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal (RL), além de fomentar atividades florestais com fins econômicos.

Por iniciativa do acordo de cooperação FAO/INCRA, foi realizado um estudo com a tabulação dos micro dados do Censo Agropecuário de 1995/96²⁰, identificando e classificando os diferentes estabelecimentos familiares em 4 grupos, reagrupados posteriormente em agricultores familiares consolidados, de transição, e descapitalizados. Como o risco das operações de crédito dos grupos C e D era das instituições financeiras, o BB cobrava um custo (*spread*) muito elevado para operar, o qual associado as despesas de equalização das taxas de juros, dificultava a ampliação do programa. Neste período as fontes de recursos do Pronaf eram os “Depósitos Especiais” do FAT, o “FAT Constitucional” no BNDES e os Fundos Constitucionais. Na safra 2002/03 foram anunciados R\$ 4,19 bilhões e aplicados R\$ 2,3 bilhões em cerca de 814 mil contratos.

O período 1995 a 2022 foi marcado pela estabilidade econômica; renegociação das dívidas rurais e retomada dos investimentos em máquinas e equipamentos agrícolas (Moderfrota); aumento da produção e da produtividade agropecuária; avanço da produção na região Centro Oeste e crescimento dos financiamentos por tradings, cerealistas e agroindústrias para grandes produtores e com o uso de CPR.

A agricultura familiar foi conceituada e caracterizada, com a criação do Pronaf e a ampliação do acesso ao crédito pelos agricultores familiares. Foram constituídos novos sistemas de cooperativas de crédito, com a criação do Sistemas Sicredi, Sicoob, Cresol, Ecosol e Acreditar.

19 Grupo A e A/C: assentados da Reforma Agrária; Grupo B: observados os demais critérios de enquadramento, agricultores com renda familiar anual de até R\$ 1,5 mil, excluídos os benefícios da aposentadoria rural, sendo vetado a contratação de mão de obra de terceiros; Grupo C: renda familiar anual de até R\$ 8 mil, permitido a contratação de trabalhadores assalariados, desde que a mão de obra familiar fosse predominante; Grupo D: renda bruta familiar anual de até R\$ 27,5 mil. Estes valores, atualizados pelo IPCA para 06/2022, correspondem, respectivamente, a R\$ 6 mil, R\$ 32 mil e R\$ 159 mil.

20 FAO/INCRA (2000). INCRA/FAO (2000). **Novo Retrato da Agricultura Familiar – O Brasil Redescoberto**. Convênio de Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília/DF.

A produção brasileira de grãos cresceu 62%, passando de 76 milhões de toneladas na safra 1993/94, para 123,2 milhões de toneladas na safra 2002/2003. A produtividade média da produção de grãos cresceu 44%, passando de 1.945 kg/ha para 2.803 kg/ha neste período.

2.3. O crédito rural entre 2003 a 2015 - Governos Lula e Dilma

Em 2003, buscando estimular a modernização do setor e elevar a produtividade na agropecuária, o governo implementou, com recursos equalizados do BNDES, os programas Moderagro (Programa de Modernização da Agricultura e Conservação dos Recursos Naturais), Moderinfra (Programa de Incentivo à irrigação e à armazenagem) e Prodecoop (Programa de Desenvolvimento cooperativo para agregação de valor à produção agropecuária). Também foi aprovada a Lei nº 10.823 permitindo que a União subvencionasse o prêmio do seguro rural. Com o aumento da área produzida, o governo passou a ter dificuldade para atender toda a demanda de crédito rural com recursos controlados. Por isso, buscou no mercado financeiro e no setor produtivo novas fontes de financiamentos que pudessem disponibilizar crédito com taxas de juros livres e sem necessidade de equalização pela União. Em 2004 foi aprovada a Lei nº 11.076 criando novos títulos para o financiamento do setor rural: Letra de Crédito do Agronegócio (LCA), Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), Certificado de Depósito Agropecuário (CDA) e o Warrant Agropecuário (WA), e o Certificado de Direito Creditório do Agronegócio (CDCA)²¹. Estes títulos contam com isenção do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) e do Imposto de Renda na sua aquisição por investidores pessoas físicas. A LCA é o principal instrumento de captação de recursos entre estes títulos, mas somente em 2015, após a alteração da legislação, as instituições financeiras passaram a ser obrigadas a aplicar parte dos recursos captados com a sua emissão em crédito rural.

Nas safras 2003/04 a 2005/06, muitos produtores tiveram perdas expressivas por problemas climáticos (seca), elevando os níveis de inadimplência. Com a limitação do crédito nas

21 **LCA:** título de crédito emitido por uma IF, lastreado em recebíveis do agronegócio que envolvam produtores e suas cooperativas; **CRA:** título similar a LCA, emitido por entidade securitizadora de crédito; **CDA/WA:** são títulos emitidos simultaneamente pelo depositário de produtos agropecuários em um armazém. O CDA é um título de promessa de entrega dos produtos, e o WA é um título de crédito representativo da promessa de pagamento em dinheiro que confere o direito de penhor sobre o CDA; **CDCA:** título de crédito representativo de promessa de pagamento em dinheiro, emitido exclusivamente por cooperativas agropecuárias e pessoas jurídicas que exerçam a atividade de comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos, insumos, máquinas e implementos agrícolas, pecuários, florestais, aquícolas e extrativos.

instituições financeiras, os médios e grandes produtores ampliaram os financiamentos com *tradings*, fornecedores de insumos e agroindústrias. O uso de CPR, física ou financeira, passou a responder por parte importante do custeio da produção rural. Mesmo com o aumento da demanda mundial por produtos agrícolas, especialmente após a entrada da China na Organização Mundial do Comércio (OMC) em 2001, houve uma grande volatilidade nos preços agrícolas na primeira década deste século. Em vários momentos os preços recebidos pelos produtores ficaram abaixo dos preços mínimos, especialmente do milho, feijão, arroz, café, algodão e leite. Depois da redução do papel do Estado na garantia dos preços aos produtores, o governo Lula foi obrigado a recuperar o protagonismo da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) na garantia dos preços²² aos produtores rurais. Apesar das medidas adotadas pelo governo, a renda dos agricultores acabou sendo afetada pelas perdas da produção por fenômenos climáticos, pelos baixos preços de venda e pela ocorrência de epizootias e doenças das plantas de difícil controle, provocando uma crise financeira no setor rural. Como consequência, aumentou ainda mais a inadimplência dos produtores junto as instituições financeiras, mas também como setor comercial, especialmente nas revendas de insumos e *trading*, quando muitos agricultores deixaram de honrar as suas CPR emitidas.

Em 2007, para dar maior liquidez ao setor comercial rural, o governo criou o Programa FAT Giro Rural para que produtores rurais, cooperativas, cerealistas e fornecedores de insumos pudessem transformar suas dívidas comerciais em financiamentos bancários. Depois de uma série de renegociações pontuais de dívidas rurais ocorridas entre 2003 e 2007, o governo propôs uma solução mais ampla, e em 2008 editou a Medida Provisória nº 432, convertida na Lei nº 11.775/2008, permitindo a renegociação de até R\$ 93 bilhões em dívidas rurais, incluindo as operações renegociadas na década anterior e as contratadas até 2007. Esta Lei também autorizou que beneficiadores e agroindústrias sejam beneficiários do crédito rural de comercialização quando necessário ao escoamento da produção agropecuária, desde que comprovem que adquiriram a matéria-prima

22 O governo voltou a utilizar as **Aquisições do Governo Federal (AGF)** e passou a emitir **Contratos de Opção de Venda** visando garantir os preços mínimos aos produtores. Ampliou a concessão de **crédito de comercialização com recursos controlados** e criou a **Linha Especial de Comercialização (LEC)** para agroindústrias, cooperativas e cerealistas. Também concedeu subsídios ao setor privado para comercialização na forma de leilão de subvenção ao **Prêmio de Escoamento da Produção (PEP)** e ao **Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola (PROP)**, desde que garantissem o preço mínimo aos produtores.

de produtores ou suas cooperativas, por preço não inferior ao mínimo²³. O ZARC²⁴, que foi sendo aperfeiçoado ao longo dos anos com a inclusão de informações e uso de novas tecnologias, ampliou seu alcance para atender um maior número de cultivos e microrregiões, e passou a ser exigido para a concessão do crédito rural de custeio e para enquadramento no Proagro.

Em 2009, com a crise econômica mundial e a restrição ao crédito, o governo criou o Procap-Agro (Programa de Capitalização de cooperativas agropecuárias), disponibilizando recursos para capital de giro e saneamento financeiro de cooperativas agropecuárias. Em 2010, na preparação para a Rio+20, o governo começou a implementar políticas e programas para reduzir as emissões de GEE. Para o setor agropecuário, foi criado o Plano de Agricultura de Baixo Carbono e dentro dele a linha de crédito do Programa ABC (Programa para a Adaptação à mudança do clima e baixa emissão de carbono na agropecuária), e para incentivar a geração de energia limpa no meio rural, criou a linha de crédito Inovagro (Programa de incentivo à inovação tecnológica na produção agropecuária). Em 2013 foi criado o Programa PCA (Programa para Construção e ampliação de armazéns) para atender à crescente demanda por armazenagem provocada pelo crescimento da produção brasileira. Com a aprovação do novo Código Florestal em 2012, passou-se a exigir o comprovante de registro do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para a concessão do crédito rural, e a vedar o financiamento para a expansão da área de produção de cana de açúcar nos Bioma Amazonia e Pantanal.

Com as dívidas rurais renegociadas, e impulsionadas pelo *boom* das *commodities* agrícolas com o aumento das importações pela China, os preços recebidos pelos produtores se mantiveram elevados. Como parte da produção agrícola passou a ser vendida antecipadamente, muitas vezes lastreada em dólar, também aumentou o volume de crédito rural concedido com recursos não controlados²⁵ ou livres. Aumentou ainda mais a participação de *tradings*, cerealistas, agroindústrias e fornecedores de insumos no financiamento rural. O volume de recursos para o crédito de custeio, investimento e comercialização com taxas de juros controladas foi ampliado, especialmente com a equalização de recursos da poupança

23 A linha de crédito de comercialização para produtores e cooperativas - Empréstimo do Governo Federal (EGF) passou a denominar-se **Financiamento Especial para Estocagem (FEE)** e a Linha Especial de Crédito (LEC) **de Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor (FGPP)**.

24 O ZARC permite um melhor planejamento dos períodos de plantio e da escolha de cultivares para cada microrregião ou microclima, contribuindo para reduzir os riscos de perdas decorrentes de adversidades climática.

25 **Recursos “não controlados” ou livres:** são recursos de qualquer fonte não enquadrada como recursos controlados, utilizada em operações de crédito rural com taxas de juros e demais condições livremente pactuadas entre as partes.

rural do BB. O volume de recursos aplicados em crédito rural passou de R\$ 57 bilhões na safra 2003/04, para R\$ 156 bilhões na safra 2014/2015. Na safra 2015/16, já em função da instabilidade econômica e política provocada pelo processo de *impeachment*, foram anunciados R\$ 190 bilhões e aplicados apenas R\$ 123 bilhões. O Plano Safra era composto majoritariamente por recursos com taxas de juros controladas e, apesar do crescimento das operações com taxas de juros livres, nas safras 2014/15 e 2015/16, elas representaram, respectivamente, apenas 7,3% e 12,8% do valor total aplicado nestas safras.

Entre 2003 e 2016, os programas de investimento rural com juros subsidiados, o aumento dos recursos para a pesquisa agropecuária na Embrapa, as políticas de garantia de preços aos produtores, os recursos para o crédito de custeio com recursos controlados, o subsídio ao prêmio do seguro rural privado e ao Proagro, além da abertura de novos mercados internacionais, foram fundamentais para o desenvolvimento do setor rural brasileiro, permitindo um longo e consistente processo de modernização, comprovado pelo aumento da produção e da produtividade neste período.

Para a agricultura familiar, o período de 2003 a 2016 foi marcado pela implementação de diversos programas e políticas para seu fortalecimento. Na safra 2003/2004 os limites de crédito do Pronaf foram ampliados, as taxas de juros reduzidas e o volume de recursos disponibilizado elevado. Foi criada a linha de crédito Proger Familiar Rural para atender os agricultores familiares que ultrapassavam a renda bruta familiar estabelecida para o Pronaf, linha incorporada ao Pronaf em 2004 como Grupo E. Em 2003 iniciaram as operações do Programa Garantia Safra²⁶ e foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos²⁷ da Agricultura Familiar (PAA) para estimular à produção e comercialização nas comunidades rurais com baixa presença de intermediários, com aquisições limitadas a um salário mínimo mensal por produtor.

Novas linhas de crédito foram criadas nos anos seguintes, como o Pronaf Mais Alimentos, uma linha de crédito de investimento para estimular a produção de alimentos centrada na

26 **Garantia Safra (GS):** criado em 2002 como alternativa às frentes de emergência adotadas nos períodos de estiagem, é um seguro coletivo para agricultores familiares muito pobres da região do semiárido onde as perdas de safra pela seca são constantes. O programa conta com recursos federais (majoritários), estaduais e municipais, além de uma participação financeira simbólica dos agricultores. Apesar do valor pago ser pequeno, contribui com a renda das famílias e permite uma certa previsibilidade de renda para a família, contribuindo para reduzir a migração para outras regiões em busca de trabalho temporário, além de evitar o uso político que ocorria na seleção das famílias para as frentes de trabalho.

27 **PAA-AF:** criado pela Lei n.º 10.696/2003, permite que os governos realizem compras de produtos de agricultores por preços iguais ou superiores aos preços mínimos, inclusive de produtos oriundos de agroindústrias familiares. A produção adquirida é doada para creches e instituições de assistência social nas próprias regiões onde os alimentos são produzidos e comercializados.

aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas com taxas de juros ainda mais favorecidas; o Pronaf Cotas Partes, para financiar o saneamento e a estruturação de cooperativas de agricultura familiar; o Pronaf custeio da agroindústria familiar, para financiar o capital de giro de agroindústrias; o Pronaf Jovem, para estimular a permanência de jovens agricultores no meio rural, financiando projetos de investimento para jovens de 16 a 29 anos enquanto ainda trabalhando com sua família; o Pronaf Mulher, para estimular atividades desenvolvidas pelas mulheres agricultoras, em projetos de investimento individuais ou coletivos; o Pronaf Semiárido, para financiar alternativas produtivas que envolvam armazenamento de água; e o Pronaf Eco, para estimular atividades produtivas de baixo carbono, incluindo geração de energia renovável. O Pronaf Agroecologia e o Pronaf Floresta, lançados no governo FHC, foram ampliados.

Em 2006 foi aprovada a Lei nº 11.326 (Lei da Agricultura Familiar) estabelecendo conceitos, princípios e diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Para reduzir a volatilidade de renda dos agricultores em decorrência de frustrações de safra, o Proagro foi reestruturado visando melhorar o atendimento de agricultores familiares e médios produtores. Com o Proagro reestruturado, em 2009 foi criado o Proagro Mais²⁸ ou Seguro da Agricultura Familiar (SEAF). As ações do governo federal para garantir os preços mínimos aos agricultores familiares sempre foi um desafio, o que limitava seu apoio a um pequeno número de agricultores, normalmente vinculados a cooperativas agropecuárias que acessavam os programas do governo, ou aqueles localizados próximos aos armazéns credenciados pela Conab. O pequeno volume de produção individual e sua dispersão territorial torna inviável economicamente seu transporte até os armazéns credenciados. Além disso, alguns produtos da agricultura familiar, inclusive do extrativismo, apesar de sua importância nos hábitos alimentares regionais, não integravam a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Para superar estas limitações com baixo custo operacional, foi criado o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar²⁹ (PGPAF). A produção orgânica, embora

28 **Proagro Mais** permite a cobertura do valor financiado para custeio agrícola, dos recursos próprios e de um percentual da renda líquida esperada com a produção, na forma de uma garantia de renda mínima (GRM). A critério do mutuário, também é permitida a inclusão das parcelas do crédito de investimento devidas no ano. No caso de frustração da safra, além do pagamento da dívida, o produtor recebe um recurso para ajudar no sustento de sua família, com valor limitado por produtor.

29 **PGPAF**: o governo define anualmente os preços de referência regionais para diferentes produtos agrícolas, pecuários e do extrativismo, sempre baseados nos custos de produção da agricultura familiar. Mensalmente são levantados em cada unidade da federação os preços pagos aos produtores para cada um destes produtos. Se o preço médio recebido estiver abaixo do preço de referência, o produtor tem direito a um bônus de desconto automático no valor do financiamento de custeio e de investimento do Pronaf efetuado em qualquer instituição financeira pública, privada ou cooperativa. O desconto do PGPAF é pago pelo Tesouro Nacional e tem um limite anual por mutuário para as operações de custeio e para as de investimento.

sempre presente na agenda das políticas públicas, teve seu apoio restrito basicamente ao crédito rural e aos escassos recursos para capacitação.

Em 2009, foi aprovada a Lei nº 11.947 determinando que pelo menos 30% dos gêneros alimentícios adquiridos³⁰ com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sejam oriundos da agricultura familiar. Esta Lei ampliou o mercado institucional para as organizações da agricultura familiar e contribuiu para a melhorar a qualidade da alimentação escolar. Os agricultores passaram a fornecer alimentos “*in natura*” para a merenda em escolas próximas, reduzindo custos com frete e com intermediação, além de disponibilizar alimentos mais vinculados aos hábitos alimentares regionais. A legislação também facilitou a comercialização de produtos para compras institucionais realizadas por órgãos e entidades públicas, como quartéis e restaurantes universitários. Pela dimensão destes mercados, especialmente nas grandes cidades, além da qualidade dos produtos, os agricultores precisam dispor de produção em quantidade e frequência suficiente para atender as demandas, exigindo muitas vezes a participação de associações e cooperativas mais estruturadas.

O Banco Central continuou o processo de modernização das normas para as cooperativas de crédito, concedendo mais liberdade operacional e permitindo a constituição de cooperativas de livre adesão. Foi criado no BNDES o Procapcred (Programa de capitalização de cooperativas de crédito), permitindo a elevação do capital social e a ampliação dos financiamentos aos cooperados. O Sistema Cresol ampliou seu quadro social e constituiu dezenas de novas cooperativas em todas as regiões do país, inclusive incorporando as cooperativas dos Sistemas Ecosol e Integrar. Os Sistemas Sicredi e Sicoob também cresceram e se expandiram para todo o país. O governo ampliou a equalização para os bancos cooperativos, e indiretamente, via BNDES, para as centrais de crédito não vinculadas aos bancos cooperativos. Em 2009 foi aprovada a Lei Complementar nº 130, regulamentando o Sistema Nacional de Crédito Cooperativo, além de conceder mais autonomia ao Banco Central para regular os sistemas cooperativos, que passaram a ter melhores condições para competir com os bancos no fornecimento de produtos e serviços financeiros aos seus associados.

30 **PNAE:** a aquisição pode ser feita diretamente de agricultor familiar, empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. A aquisição pode ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local (Art. 14 da Lei nº 11.947/2009).

Ainda em 2009 foi incluído um dispositivo na Lei nº 11.326 permitindo a criação de linhas de crédito destinadas às cooperativas e associações que atendam a percentuais mínimos de agricultores familiares em seu quadro social e de matéria-prima oriunda desses agricultores. Neste mesmo ano, os grupos C, D e E do Pronaf foram unificados, extinguindo a alocação de recursos por grupo. Apesar de ter contribuído para a simplificação, esta alteração dificultou o acesso ao crédito pelos agricultores mais descapitalizados, pois permitiu que as instituições financeiras priorizassem a alocação dos recursos para aqueles que demandavam crédito de maior valor, possuíam mais garantias e tinham um melhor relacionamento comercial com as mesmas.

Em 2010, em substituição ao Proger Rural e visando ampliar o atendimento aos médios produtores, foi criado o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor (Pronamp), com crédito de custeio e investimento operado com taxas de juros entre as definidas para o Pronaf e as cobradas dos demais produtores. O volume de recursos tem crescido anualmente e o programa conta com a destinação de um percentual mínimo dos recursos obrigatórios. Os critérios para enquadramento eram a renda bruta anual, um percentual mínimo da renda oriunda de atividades agropecuárias, e a área limitada a 15 MF. Atualmente o único critério para enquadramento é renda bruta anual do produtor.

No âmbito do Programa Brasil Sem Miséria, em 2011 foram implementados o Fomento Produtivo Rural e o Bolsa Verde. Estes programas destinavam recursos não reembolsáveis para agricultores familiares pobres e, enquanto o primeiro visava estimular a produção de alimentos e geração de renda nas regiões mais deprimidas economicamente, o segundo apoiava à conservação ambiental e geração de renda em áreas protegidas de uso sustentável, projetos de assentamento sustentáveis e territórios tradicionais. Entre 2012 e 2016 ocorreu uma grande seca na região Nordeste, considerada uma das mais intensas e prolongadas dos últimos 100 anos, afetando negativamente a produção e a renda rural. O governo federal atuou fortemente com ações de apoio aos agricultores familiares.

Houve um aumento dos recursos destinados à capacitação e a Ater, embora os resultados tenham ficado aquém do necessário. Em 2013, com a aprovação da Lei nº 12.897, o poder executivo foi autorizado a criar a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural³¹ (Anater). A Embrapa foi tratada como prioridade, recebendo volumosos recursos

31 A **Anater** foi constituída em 2014 e tinha por objetivo implementar, coordenar, acompanhar e avaliar a política nacional de Ater, além de coordenar a alocação dos recursos e melhorar o processo de contratações dos serviços. Em 2016 foi firmado o primeiro Contrato de Gestão com a União, por meio do MDA, interrompido logo em seguida com o impeachment.

para pesquisa, contratação de pesquisadores e criação de novas unidades descentralizadas, além do incentivo a realização de parcerias com outras entidades de pesquisa nacionais e internacionais.

O crédito do Pronaf teve o maior número de contratos de sua história na safra 2005/06, quando foram realizados 2,53 milhões de operações. Na safra 2011/12 foram efetuados 1,59 milhão de contratos, número que voltou a crescer na safra 2012/13, quando foram contratadas 2,14 milhões de operações. Em valores, na safra 2003/2004 foram disponibilizados R\$ 5,4 bilhões e R\$ 28,9 bilhões na safra 2015/16.

O período 2003 a 2015 foi marcado pelo crescimento do volume de crédito rural com recursos controlados; pelo subsídio da União ao prêmio do seguro rural privado e pela reestruturação do Proagro; pela criação de diversas linhas de crédito de investimento; e pela criação dos novos títulos do agronegócio que permitiram o crescimento dos financiamentos extra crédito rural efetuados via emissão de CPR. As cooperativas de crédito ampliam sua participação no mercado financeiro e no crédito rural. Os preços de mercado ficaram abaixo dos custos de produção em vários momentos, demandando uma forte atuação do governo na garantia de preços. Houve perdas expressivas de produção por problemas sanitários e climáticos. Adoção de soluções favoráveis aos produtores para renegociação de dívidas rurais. Aumento da produção e produtividade, associado a elevação dos preços das commodities na segunda metade deste período, elevando a renda dos produtores.

Para a agricultura familiar destacam-se a ampliação do acesso ao crédito; a criação de programas de garantia de renda (Proagro Mais e o Garantia Safra) e de preços (PGPAF); a criação de programa de apoio à comercialização (PAA e PNAE) e de apoio ao cooperativismo e associativismo, de capacitação de produtores e de ampliação da assistência técnica.

Entre a safra 2002/03 e 2014/15, a produção brasileira de grãos cresceu 69%, passando de 123,2 milhões de toneladas para 208,64 milhões. Na safra 2015/2016 a produção caiu para 186,87 milhões devido a problemas climáticos nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, e pela instabilidade econômica provocada pelo processo de impeachment, não representando a curva histórica. A produtividade média dos grãos cresceu 23%, passando de 2.803 kg/ha na safra 2003/04 para 3.602 Kg/ha na safra 2014/15.

2.4. O crédito rural entre 2016 a 2022 - Governos Temer e Bolsonaro

Neste período não houve grandes mudanças nos programas de crédito rural, exceto quanto a forma de equalização dos recursos das instituições financeiras, a ampliação dos recursos para o crédito e as revisões das taxas de juros e dos limites de crédito, além da renda bruta dos beneficiários no Pronaf e no Pronamp. Os preços das principais *commodities* se mantiveram acima dos custos de produção durante todo este período, tanto no mercado interno como no externo, dispensando a atuação do governo na garantia de preços aos produtores. Nos financiamentos da produção agropecuária extra crédito rural, destaque para os ajustes realizados nas legislações que tratam dos títulos do agronegócio³² criados em 2004.

Em 2018 a Lei nº 8.427/1992 foi alterada para autorizar a União a equalizar as taxas de juros e demais encargos do crédito rural em operações efetuadas por confederações de cooperativas de crédito, e em 2019, para permitir a equalização para todas as instituições financeiras. Em 2020 foi aprovado a Lei nº 13.986 (Lei do Agro), alterada pela Lei nº 14.421/2022 (Lei do Agro 2), instituindo o Fundo Garantidor Solidário (FGS)³³ e dispendo sobre o Patrimônio Rural em Afetação (PRA)³⁴, a Cédula Imobiliário Rural (CIR)³⁵, além de alterar a lei da CPR³⁶. Em 2021 foi aprovado a Lei nº 14.130 instituindo os Fundos de Investimento nas Cadeias Produtivas Agroindustriais (Fiagro).³⁷ Ainda sobre a CPR, a

32 VIAM, Ademiro (2002). **Manual Operacional dos Títulos do Agronegócio**. 2ª Ed rev. Ampliada. Sistema Ocepar/Sistema OCB. Curitiba/PR. <https://www.paranacooperativo.coop.br/data/>

33 **Fundo Garantidor Solidário (FGS)**: pode garantir qualquer operação financeira vinculada à atividade empresarial rural, incluídas as resultantes de consolidação de dívidas e as realizadas no âmbito dos mercados de capitais. Poder ser composto por recursos dos devedores e dos garantidores, não prevendo a participação do poder público.

34 **Cédula Imobiliária Rural (CIR)**: título de crédito nominativo, transferível e de livre negociação, representativa de promessa de pagamento em dinheiro, decorrente de operação de crédito de qualquer modalidade; e da obrigação de entregar, em favor do credor, bem imóvel rural, ou fração deste, vinculado ao patrimônio rural em afetação, em que seja garantia da operação, nas hipóteses em que não houver o pagamento da operação até a data do vencimento.

35 **Patrimônio Rural em Afetação (PRA)**: o terreno, as acessões e as benfeitorias nele fixadas, exceto as lavouras, os bens móveis e os semoventes, constituirão patrimônio rural em afetação, destinado a prestar garantias por meio da emissão de CPR, ou de operações financeiras contratadas pelo proprietário por meio de CIR. Qualquer proprietário poderá submeter seu imóvel rural ou fração dele a este regime, exceto as pequenas propriedades.

36 Lei nº 9.829/1994 (**CPR**): permitiu a emissão de CPR em moeda estrangeira e passou a exigir o seu registro em entidade autorizada pelo BCB a exercer o registro ou o depósito centralizado de ativos financeiros ou de valores mobiliários.

37 **Fiagro**: Fundo de investimento constituído sob a forma de condomínio de natureza especial destinado à aplicação, isolada ou conjuntamente, em: a) imóveis rurais; b) participação em sociedades que explorem atividades integrantes da cadeia produtiva agroindustrial; c) ativos financeiros, títulos de crédito ou valores mobiliários emitidos por pessoas físicas e jurídicas que integrem a cadeia produtiva agroindustrial; d) direitos creditórios do agronegócio e títulos de securitização emitidos com lastro em direitos creditórios do agronegócio; e) direitos creditórios imobiliários relativos a imóveis rurais e

nova legislação incluiu entre os produtos rurais passíveis de emissão, aqueles obtidos nas atividades relacionadas à conservação, à recuperação e ao manejo sustentável de florestas nativas e dos respectivos biomas, à recuperação de áreas degradadas, à prestação de serviços ambientais na propriedade rural.

A manutenção da taxa Selic abaixo de 7% entre dezembro de 2018 e setembro de 2021 (chegou a 2% em agosto de 2020), permitiu uma rápida ampliação do volume de crédito rural com taxas de juros livres, passando de menos de 13% dos recursos aplicados até a safra 2016/17, para 43,4% na safra 2021/22. Com um baixo custo de captação, as instituições financeiras operaram o crédito rural com recursos livres³⁸ nas safras 2020/21 e 2021/22 com taxas médias de juros³⁹ de 6,4% a 6,9% aa e de 6,5% a 7,1% aa, respectivamente. Descontado o custo da fonte de recursos (Taxa média Selic), estas operações foram efetuadas com *spread* próximo do cobrado nas operações com recursos equalizados pela União, que giraram entre 2,5% a 5% aa neste período. A redução da taxa Selic e do *spread* cobrado pelas instituições financeiras contribuiu para a redução dos gastos com equalização e permitiu que o governo ampliasse o volume de recursos disponibilizados com taxas de juros controladas.

A baixa taxa Selic também permitiu a ampliação dos financiamentos rurais efetuados com a emissão de títulos do agronegócio, utilizando contratos de venda de insumos para pagamento futuro, *Barter*⁴⁰ e emissão de CPR físicas e financeiras. Entre junho de 2021 e junho de 2022, o estoque de LCA passou de 154 bilhões para R\$ 268 bilhões. Neste mesmo período, o estoque de CPR emitidas por produtores rurais e suas cooperativas cresceu de R\$ 56 bilhões para R\$ 150,2 bilhões. O governo adotou medidas para ampliar o financiamento rural extra crédito rural, mas não facilitou as operações de crédito rural com taxas livres. Enquanto continuou cobrando IOF nas operações de crédito rural, manteve a isenção nos títulos do agronegócio, além de ter facultado, a partir da safra 2022/23, que até 70% dos recursos da exigibilidade em crédito rural das LCA possam ser comprovados com operações vinculadas a aquisição

títulos de securitização emitidos com lastro nesses direitos creditórios; e f) cotas de fundos de investimento que apliquem mais de 50% de seu patrimônio nos ativos referidos nos itens anteriores.

38 Boletim Derop/Banco Central do Brasil – Crédito Rural e Proagro - junho de 2022.

39 Esta taxa de juros é a cobrada do produtor e inclui o custo de captação dos recursos (fonte) e o spread cobrado pelas instituições financeiras para cobrir seus custos operacionais, a inadimplência, os impostos e viabilizar seu lucro.

40 Barter: negociação realizada entre produtores rurais e empresas de insumos, onde o pagamento dos insumos é efetuado por meio da entrega de produtos. Em geral, não há intermediação monetária e o acordo é realizado por meio de uma CPR Física, sendo utilizada no Brasil desde meados da década de 1990, embora tenha ganhado importância a partir do 2003.

de títulos do agronegócio envolvendo produtores rurais. Também definiu que a partir da safra 2024/25 a exigibilidade dos depósitos a vista em crédito rural será reduzida de 25% para 22,5% do saldo médio.

Em relação as políticas para a agricultura familiar, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi extinto em 2016, e suas competências foram transferidas para o MAPA. Os recursos alocados para a maioria dos programas e políticas de apoio e fortalecimento à agricultura familiar foram sendo reduzidos nos anos seguintes, exceto para o crédito do Pronaf e para o Proagro. No caso do crédito, houve uma queda no número de contratos na safra 2016/17, quando foram efetuados apenas 1,08 milhão de contratos, menor número desde a safra 2003/04. O número de operações cresceu nos anos seguintes, atingindo 1,4 milhão na safra 2021/22. Apesar das variações positivas e negativas no número de contratos do Pronaf entre as safras 2005/06 e 2021/22, neste período houve uma redução de 1,1 milhão de contratos anuais. Por outro lado, em valores, na safra 2021/22 foram financiados pelo Pronaf R\$ 41,4 bilhões, um crescimento de 549% em relação ao valor financiado na safra 2005/06, muito superior a inflação de 142% (IPCA) verificada neste mesmo período. Houve, portanto, uma elevação real (acima da inflação) do valor médio dos contratos, o que indica que o crédito do Pronaf está atendendo principalmente os agricultores mais capitalizados entre os produtores familiares.

Entre as medidas anunciadas na safra 2022/23, destaque positivo para a elevação do percentual dos recursos obrigatórios destinados ao Pronaf, passando de 18% para 25%, e do Pronamp, elevando de 27% para 35%. Além disso, de forma negativa, aumentou as alíquotas (prêmio) do Proagro e do Proagro Mais, elevando o custo do crédito para os agricultores familiares e médios produtores. A contratação deste seguro é obrigatória (ou de seguro privado) nas operações de custeio agrícola de até R\$ 335 mil realizadas com recursos controlados.

O período 2016 a 2022 foi marcado pelos preços das principais commodities agropecuárias em alta; taxa Selic baixa; taxas de juros abaixo de 8% aa nas operações com recursos livres; ampliação dos recursos com taxas de juros livres no Plano Safra; aumento dos financiamentos extra crédito rural com emissão de CPR; revisão da legislação dos títulos do agronegócio e permissão para equalização de operações de crédito rural realizadas por qualquer instituição financeira.

Na agricultura familiar, destaque para a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário; a redução do número de beneficiários do Pronaf, a elevação dos valores médios dos financiamentos; redução dos recursos de várias políticas e programas de apoio à agricultura familiar; elevação do custo financeiro das operações de crédito (taxas de juros e alíquotas do Proagro), e ampliação da subexigibilidade em crédito rural dos depósitos a vista para o Pronaf e para o Pronamp.

A produção de grãos cresceu 30%, passando de 208,64 milhões de toneladas na safra 2014/15, para 271,45 milhões na safra 2021/22. A produtividade média dos grãos cresceu apenas 2%, passando de 3.602 kg/ha para 3.678 Kg/ha neste mesmo período.

3. Análise do Crédito Rural no Ano Agrícola 2021/2022

Plano Safra 2021/2022 foram anunciados R\$ 251,3 bilhões, sendo R\$ 164,6 bilhões em recursos controlados e R\$ 86,7 bilhões em recursos não controlados (livres). Ao final do ano agrícola haviam sido emprestados R\$ 310,9 bilhões, sendo R\$ 176,5 bilhões com recursos controlados e R\$ 134,3 bilhões com recursos livres, 24% acima do valor anunciado. A Poupança Rural (PR) foi a fonte de recursos mais utilizada na safra 2021/22, contribuindo R\$ 92,5 bilhões para operações com recursos subvencionados e livres. Os recursos obrigatórios foram responsáveis por R\$ 61,6 bilhões, a LCA por R\$ 54,4 bilhões, os recursos livres por R\$ 46,9 bilhões e os Fundos Constitucionais por R\$ 31,2 bilhões. (Tabela 01).

Tabela 1 – Plano Safra 2021/22 – Recursos desembolsados por fonte para o Crédito Rural

FONTE DE RECURSOS	CONTROLADOS	NÃO CONTROLADOS	TOTAL
	Em milhões de R\$	Em milhões de R\$	Em milhões de R\$
OBRIGATÓRIOS - MCR 6.2	61.570		61.570
POUPANÇA RURAL – EQUALIZADA	51.532		51.532
BNDES/FINAME – EQUALIZADO	13.402		13.402
RECURSOS LIVRES – EQUALIZADOS	13.775		13.775
FUNCAFE	4.931		4.931
FNE	13.241		13.241
FNO	10.306		10.306
FCO	7.642		7.642
FUNDO DE TERRAS E DA REFORMA AGRÁRIA	117		117
TESOURO NACIONAL (OOC)	27		27
POUPANÇA RURAL – LIVRE		40.997	40.997
LCA - TAXA LIVRE		54.419	54.419
RECURSOS LIVRES		33.165	33.165
BNDES LIVRE		3.918	3.918
CAPTAÇÃO EXTERNA (LIVRE)		1.829	1.829
TOTAL EMPRESTADO	176.542	134.328	310.870
TOTAL ANUNCIADO PELO GOVERNO	164.600	86.700	251.300

Fonte: SICOR/BCB – dados extraídos em 27/09/2022⁴¹

41 As informações da **Matriz de Dados do Crédito Rural do Banco Central** (Sicor/BCB) são atualizadas diariamente, mas há operações que demoram mais tempo para serem incorporadas, o que provoca alterações constantes nos dados mais recentes (2 a 3 meses). Por isso, consultas realizadas entre julho e outubro de 2022 referentes ao Plano Safra 2021/22 podem apresentar diferenças dependendo da data de extração dos dados (<https://www.bcb.gov.br/estabilidade/financeira/micrrural>).

3.1. Demais produtores (ou demais beneficiários)

Nas operações contratadas pelos “Demais Beneficiários⁴²” nas linhas de crédito sem vinculação a programas específicos⁴³, foram aplicados na safra 2021/22 cerca de R\$ 210,9 bilhões, dos quais R\$ 133,4 bilhões com taxas livres, representando 63,3% do valor emprestados para este grupo de beneficiários. Os recursos com taxas livres foram utilizados para custeio (R\$ 59,7 bilhões), investimento (R\$ 35,3 bilhões), comercialização (R\$ 27,9 bilhões) e industrialização (R\$ 10,5 bilhões). Outros R\$ 150 bilhões foram financiados por meio de CPR, totalizando R\$ 283 bilhões em financiamentos com taxas livres. Os programas de investimento do BNDES, embora continuem sendo denominados no Manual de Crédito Rural (MCR) como “Programas com recursos do BNDES”, tiveram suas fontes de recursos diversificadas quando o Tesouro Nacional passou a equalizar as instituições financeiras diretamente para operarem estes programas, sem a necessidade de os recursos transitarem pelo BNDES.

3.2. Pronamp (médios produtores)

Para enquadramento no Pronamp os agricultores devem possuir até R\$ 2,4 milhões de renda bruta anual, incluindo as rendas externas ao estabelecimento. Na safra 2021/22 foram aplicados R\$ 34,7 bilhões distribuídos em 165,1 mil contratos, dos quais 149,7 mil de custeio agrícola e pecuário e 15,4 mil de investimento. Os recursos obrigatórios foram a principal fonte, com R\$ 17,2 bilhões, seguido da Poupança Rural equalizada, com R\$ 14,3 bilhões, e dos recursos livres equalizados, com R\$ 1,6 bilhão. Com um limite anual de crédito de custeio de R\$ 1,5 milhão, cerca de 92% dos contratos e 69% do valor financiado na safra 2021/22 foram para contratos de até R\$ 500 mil, embora seja permitida a contratação de mais de uma operação de custeio agrícola ou pecuário no mesmo ano agrícola.

42 **Demais beneficiários:** cooperativas agropecuárias e produtores rurais não enquadrados no Pronaf ou no Pronamp. As agroindústrias e cerealistas podem ser beneficiárias exclusivamente de algumas linhas de crédito de comercialização.

43 **Operações sem vinculação a Programas Específicos:** financiamentos não enquadrados no Pronaf, Pronamp, Funcafé, Fundo de Terras e nos programas de investimento do BNDES. O crédito pode ser destinado para custeio, investimento, comercialização e industrialização, e pode utilizar recursos de fontes controladas e não controladas.

3.3. Pronaf (agricultura familiar)

a. Fontes de Recursos, linhas de crédito, finalidade e atividades financiadas

Na safra 2021/22 foram aplicados R\$ 41,4 bilhões em crédito do Pronaf, representando 13,3% do total do crédito rural concedido nesta safra. Entre os recursos controlados, o Pronaf representou 23,5% do total aplicado nesta safra. Os recursos equalizados utilizados no Pronaf (Poupança rural, BNDES e Livres) representaram 57,5% (R\$ 23,8 bilhões) do total aplicado, seguido pelos recursos obrigatórios, com 28,3% (R\$ 11,7 bilhões) e pelos recursos dos Fundos Constitucionais com 14,2% (R\$ 5,87 bilhões). O Pronaf dispõe de 13 linhas de crédito, mas na safra 2021/22 cerca de 96% dos contratos e 94% do valor financiado concentrou-se em apenas 3. O Pronaf Custeio foi responsável por 35,1% dos contratos e 59,2% do valor financiado, o Pronaf Mais Alimentos (investimento) por 11,9% dos contratos e 26,7% do valor financiado, e o Pronaf Microcrédito Rural⁴⁴ (grupo B) por 49,1% dos contratos e 7,8% do valor (Tabela 02).

Tabela 2 – Pronaf: Contratos e valor financiado por linha – Safra 2021/22

Pronaf LINHA DE CRÉDITO	FINALIDADE				TOTAL	
	CUSTEIO		INVESTIMENTO		Nº DE CONTRATOS	VALOR (MM R\$)
	Nº DE CONTRATOS	VALOR (MM R\$)	Nº DE CONTRATOS	VALOR (MM R\$)		
Pronaf Custeio	501.969	24.516	-	-	501.969	24.516
Pronaf Mais Alimentos (Invest.)	-	-	170.499	11.048	170.499	11.048
Pronaf Microcrédito Rural (B)	47.062	267	655.049	2.964	702.111	3.230
Pronaf Industrialização (*)	39	25	17	130	371	1.257
Pronaf Agroindústria (Invest.)	-	-	276	281	276	281
Pronaf ABC+ Bioeconomia	-	-	7.323	470	7.323	470
Pronaf Grupos A e A/C	1.351	11	14.300	151	15.651	161
Pronaf ABC+ Semiárido	-	-	19.805	142	19.805	142
Pronaf Cotas-Partes	11	122	-	-	11	122
Pronaf ABC+ Floresta	-	-	4.902	99	4.902	99
Pronaf Mulher	-	-	5.359	78	5.359	78
Pronaf ABC+ Agroecologia	-	-	80	3	80	3
Pronaf Jovem	-	-	151	3	151	3
TOTAL	550.432	24.940	877.761	15.368	1.428.508	41.409

Fonte: Sicor/BCB – dados extraídos em 28/09/2022

(*) Foram realizadas 315 operações (R\$ 1,1 bilhão) para industrialização incluídas somente no total desta tabela.

⁴⁴ **Pronaf Microcrédito Rural:** destina-se à geração de renda em atividades agropecuárias e não agropecuárias. Na safra 2021/22 o limite de renda familiar anual para enquadramento era de R\$ 23 mil, excluídos os benefícios sociais e os proventos da previdência rural. O valor do crédito é limitado a R\$ 6 mil quando adotado a metodologia de Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), e de até R\$ 3 mil nos demais casos, sendo vedado o crédito de custeio para atividades agrícolas. A taxa de juros é de 0,5% aa, e as operações contam com um bônus de adimplência de 25% sobre o saldo devedor, e de 40% na área da Sudene quando adotada a metodologia do PNMPO. Os bônus de adimplência são concedidos somente até mutuário acumular R\$ 9 mil em operações realizadas ou R\$ 18 mil com uso da metodologia do PNMPO.

No Pronaf Microcrédito Rural (grupo B) foram realizados 702,1 mil contratos (R\$ 3,2 bilhões), dos quais 47 mil (R\$ 266,7 milhões) foram para custeio (valor médio de R\$ 5.667) e 655 mil (R\$ 2,96 bilhões) para investimento (valor médio de R\$ 4.524), representando 37% de todos os contratos de crédito rural realizados no Brasil naquela safra. Os custos destas operações são assumidos integralmente pela União por meio dos Fundos Constitucionais e, apesar de ser considerado como crédito rural, tem muitas características de um programa público de distribuição e geração de renda⁴⁵. As instituições financeiras operadoras não tem risco nestas operações, os agricultores contam com significativos bônus de adimplência, os contratos tem valores limitados, as operações são concentradas em uma região e no BNB, e o percentual de contratos efetuados com mulheres é muito superior ao restante do crédito rural. Por isso, para análise da distribuição do crédito rural por finalidade, gênero, região e instituição financeira, as operações do grupo B serão separados das demais sempre que possível.

No Pronaf investimento (Mais Alimentos) foram contratadas 170,5 mil operações envolvendo R\$ 11 bilhões (valor médio de R\$ 64,8 mil), o que representou 19% das operações e 72% do valor financiado nas linhas de investimento do Pronaf. Quando excluídas as operações de Microcrédito Rural, o Mais Alimentos representou 77% dos contratos e 89% do valor financiado para investimento. As operações de até R\$ 50 mil representaram 56,5% dos contratos e 17,5% do valor financiado nesta linha de crédito. Entre R\$ 50 mil a R\$ 100 mil foram 22,3% dos contratos e 25,5% do valor financiado, e entre R\$ 100 mil a R\$ 200 mil foram realizados 19,8% dos contratos e 49,4% do valor financiado. Os recursos para os agricultores assentados pela reforma agrária⁴⁶ e para os beneficiários do crédito fundiário nos grupos A (investimento) e A/C (custeio) na safra 2021/22 somaram apenas 1.351 contratos de custeio, com desembolso de R\$ 11 milhões, e 14.300 contratos de investimento com R\$ 151 milhões aplicados. No Pronaf Jovem foram realizadas 151 operações, com desembolso de R\$ 3 milhões na safra 2021/22. Para investimento para produção agroecológica foram contratadas apenas 80 operações, também com desembolso de R\$ 3 milhões. Para acessar o Pronaf Agroecologia, é exigido assistência técnica e a observância das normas estabelecidas pelo MAPA para

45 No Pronaf Microcrédito Rural realizado com recursos dos Fundos Constitucionais os gestores recebem, a título de “cobertura de custos”, 4% aa sobre o saldo médio diário das operações e mais 2% sobre os valores recebidos dos mutuários no pagamento de cada parcela. Caso adotem a metodologia do PNMPO, a remuneração é de 4% aa sobre o saldo médio diário, acrescido de 3% sobre o valor desembolsado e mais 4% sobre os valores recebidos no pagamento de cada parcela. Para operar o Pronaf Microcrédito, o BNB utiliza os serviços de uma instituição não financeira.

46 As operações do Pronaf dos grupos A e A/C e parte das operações do Pronaf ABC+ Semiárido, Pronaf ABC+ Floresta, Pronaf Jovens e Pronaf Mulher são efetuadas com risco do Tesouro Nacional ou dos Fundos Constitucionais, dependendo da fonte.

produção orgânica, sendo que os prazos, limites e taxas de juros são os mesmos do Pronaf Mais Alimentos. Para reduzir custos operacionais, as instituições financeiras, e muitas vezes os próprios produtores, tendem a optar por financiar sua produção agroecológica na linha mais conhecida e simplificada. Por isso, além das operações específicas, é provável que haja muitas operações para agroecologia e para jovens entre os contratos do Pronaf Mais Alimentos.

No Pronaf Mulher⁴⁷ foram contratadas 5.359 operações e aplicados R\$ 78,2 milhões. Entretanto, as agricultoras foram responsáveis por 478 mil operações (R\$ 7,34 bilhões) no conjunto das linhas de crédito do Pronaf. Somente para investimento em condições similares as do Pronaf Mulher, as agricultoras contrataram 379,8 mil operações (R\$ 3,59 bilhões), das quais 330,7 mil no Pronaf Microcrédito e 27,9 mil no Mais Alimentos. No crédito de custeio do Pronaf foram mais 98,1 mil operações com mulheres, das quais 24,7 mil no grupo B (Tabela 03).

Tabela 3 – Pronaf: Contratos com pessoas físicas realizados com agricultoras – Safra 2021/22

FINALIDADE LINHA DE CRÉDITO	CUSTEIO		INVESTIMENTO		TOTAL	
	Nº de Con- tratos	Valor (MM R\$)	Nº de Con- tratos	Valor (MM R\$)	Nº de Con- tratos	Valor (em MM R\$)
Pronaf Mulher			5.359	78,2	5.359	78,2
Pronaf Grupo B (mulheres)	24.697	138,2	330.751	1.492,5	355.448	1.630,7
Pronaf Mais Alimentos (mulheres)			27.941	1.787,9	27.941	1.787,9
Pronaf Custeio (mulheres)	72.715	3.603,7			72.715	3.603,7
Pronaf Outras linhas (mulheres)	732	6,0	15.764	231,2	16.496	237,2
Total Pronaf (Mulheres)	98.144	3.747,9	379.815	3.589,7	477.959	7.337,6

Fonte: Sicor/BCB – dados extraídos em 28/09/2022

No Pronaf custeio foram realizados 550,5 mil contratos envolvendo R\$ 24,94 bilhões. Destes, 308,3 mil contratos (R\$ 14,98 bilhões) foram para atividades agrícolas e 242,2 mil (R\$ 9,96 bilhões) para pecuária. Apenas 5 atividades – bovinocultura (leite e corte), soja, milho, trigo e café – foram responsáveis por 87% dos contratos e do valor aplicado em custeio na safra 2021/22, enquanto produtos tradicionais da agricultura familiar, como feijão e mandioca, foram responsáveis por apenas 1,1% e 0,4% dos contratos.

⁴⁷ Para as agricultoras enquadradas nos grupos A, A/C e B, as operações do Pronaf Mulher são contratadas nas condições do Pronaf Microcrédito e para as demais nas condições estabelecidas para o Pronaf Mais Alimentos.

O crédito de custeio agrícola do Pronaf para soja, milho, trigo e café foram responsáveis por 81% das operações e do valor financiado. No custeio pecuário 93% dos contratos e 95,6% do valor foi para a bovinocultura. A concentração nestas atividades é, em parte, reflexo dos elevados preços destes produtos nos últimos anos, o que garantiu uma rentabilidade média superior a outros produtos, e pela falta de prioridade e estímulo à produção de alimentos básicos. Dos 502 mil contratos de custeio realizados com risco das instituições financeiras, as operações de até R\$ 30 mil foram responsáveis por 43,7% dos contratos e 15,8% do valor financiado, a faixa de R\$ 30 mil até R\$ 50 mil foram 21,7% dos contratos e 17,5% do valor, na faixa de R\$ 50 mil a R\$ 100 mil foram 24,4% dos contratos e 35,6% do valor financiado. Os contratos de R\$ 100 mil a R\$ 300 mil representaram 10,2% das operações e 30,4% do total financiado para custeio do Pronaf. Por fim, os financiamentos com valor superior a R\$ 300 mil representaram 27 contratos com desembolso de R\$ 194,3 milhões, concentrados em cooperativas enquadradas no Pronaf. Como é permitido ao agricultor contratar duas ou mais operações no mesmo ano agrícola, desde que respeitado o teto por produtor/ano, é provável que o valor médio anual financiado por produtor seja superior aos R\$ 48,8 mil verificados para esta finalidade de crédito.

b. Crédito Rural e Gênero

Do total de operações realizadas por pessoas físicas nas modalidades de custeio e investimento do Pronaf na safra 2021/22, as mulheres foram responsáveis por 33,5% dos contratos e 18,5% do valor aplicado, percentual que sobre para 43,3% dos contratos e 24% do valor financiado considerando apenas as operações de investimento. Nas operações de custeio e investimento realizadas por pessoas físicas no crédito rural como um todo, incluindo os médios e grandes produtores, a participação das mulheres foi de 28,7% dos contratos e 15,9% do valor financiado. Excluindo as operações de Microcrédito Rural, a participação das agricultoras reduz muito, aproximando o Pronaf da média geral do crédito rural no Brasil. Sem o microcrédito, a participação das mulheres no crédito do Pronaf cai para 16,9% dos contratos e 15,7% do valor financiado. No conjunto do crédito rural de custeio e investimento realizado por pessoas físicas, a participação das mulheres cai para 16% dos contratos e 15,4% do valor financiado (Tabela 04).

Tabela 4 – Crédito rural e do Pronaf (sem o grupo B) Contratados por mulheres – Safra 2021/22

FINALIDADE LINHA DE CRÉDITO	CUSTEIO		INVESTIMENTO		TOTAL	
	Nº de Contratos	Valor (MM R\$)	Nº de Contratos	Valor (MM R\$)	Nº de Contratos	Valor (MM R\$)
Pronaf: Total de crédito para Mulheres	73.447	3.609,6	49.064	2.097,3	122.511	5.706,9
TOTAL do crédito do Pronaf	503.323	24.333,1	222.613	12.006,4	725.936	36.339,5
Crédito p/ Mulheres/TOTAL do Pronaf	14,6%	14,8%	22,0%	17,5%	16,9%	15,7%
TOTAL de crédito rural para Mulheres	121.346	23.369,1	71.003	11.207,1	192.349	34.576,3
TOTAL do Crédito Rural	825.289	147.040,4	379.636	76.906,4	1.204.925	223.946,7
Crédito p/ Mulheres/TOTAL do CR	14,7%	15,9%	18,7%	14,6%	16,0%	15,4%

Fonte: Sicor/BCB – dados extraídos em 28/09/2022

c. Financiamentos do Pronaf por Região

Os recursos do crédito do Pronaf sempre foram mais concentrados na região Sul, embora este processo tem aumentado desde 2008. Na safra 2021/22 a região sul foi responsável por 27,7% dos contratos e 55% dos recursos aplicados, enquanto a região Nordeste ficou com 52,3% dos contratos e apenas 14,3% do valor financiado, mesmo assim concentrados no microcrédito rural. Entre as 702 mil operações do grupo B, cerca de 99,2% delas foram efetuadas na área de atuação da Sudene, sendo 623 mil (88,7%) contratos na região Nordeste e 73,8 mil (9,0%) na região Sudeste⁴⁸. A região Norte foi responsável por apenas 5.291 contratos dos contratos deste grupo do Pronaf. Quando excluídas as operações do grupo B, a participação regional muda completamente. Das 726,4 mil operações restantes, a região Sul foi responsável por 54,5% dos contratos (59,6% do valor), a região Nordeste por 17% dos contratos (7,9% do valor), a região Sudeste por 14,4% dos contratos (14,6% do valor), a região Norte por 8,4% dos contratos (10,3% do valor) e a região Centro Oeste por 5,7% dos contratos e 7,6% do valor financiado (Tabela 05).

Tabela 5 – Pronaf SEM GRUPO B: Contratos e valor financiado por região – Safra 2021/22

REGIÃO	Nº DE CONTRATOS	PERCENTUAL DOS CONTRATOS	VALOR TOTAL (MIL R\$)	PERCENTUAL DO VALOR
SUL	395.569	54,5%	22.756.879	59,6%
NORDESTE	123.792	17,0%	3.013.518	7,9%
SUDESTE	104.567	14,4%	5.568.969	14,6%
NORTE	60.731	8,4%	3.935.432	10,3%
CENTRO-OESTE	41.738	5,7%	2.904.285	7,6%
TOTAL	726.397	100,0%	38.179.082	100,0%

Fonte: Sicor/BCB – dados extraídos em 28/09/2022

48 A área de atuação da Sudene inclui 293 municípios de Minas Gerais e 61 do Espírito Santo.

A concentração do crédito na região Sul é motivada, entre outros fatores, pelo grande número de agricultores familiares nesta região, pela renda média superior à verificada entre seus pares nas demais regiões, o histórico de financiamento bancário entre os produtores, a presença de um maior número de instituições financeiras e de agências, a forte presença dos principais sistemas de crédito cooperativo, além de atuarem com os principais produtos (soja, milho, trigo e leite) financiados no Brasil.

d. Pronaf e as Instituições Financeiras

A concessão do crédito do Pronaf sempre foi concentrada nos bancos públicos federais, embora esta participação tenha reduzido nos últimos 15 anos. Na safra 2021/22, os bancos públicos federais e estaduais foram responsáveis por 62% do valor financiado e 81,7% dos 1.414 mil contratos, enquanto os sistemas de crédito cooperativo foram responsáveis por 17,7% dos contratos e 33,3% do valor. Excluindo as operações do grupo B, a participação dos sistemas de crédito cooperativo aumenta, sendo responsáveis por 34,9% dos contratos e 36,1% do valor financiado, percentual que aumenta para 41% dos contratos e do valor financiado nas operações de custeio. Os bancos privados tiveram uma participação residual no Pronaf, com apenas 1.853 contratos de custeio (valor médio de R\$ 244 mil) e 2.883 de investimento (valor médio de R\$ 120 mil), valores médios muito acima da média do programa. No crédito de industrialização (capital de giro para agroindústrias), os bancos privados aplicaram R\$ 666 milhões em apenas 140 contratos, com valor médio de R\$ 4,76 milhões por contrato (Tabela 06).

Tabela 6 – Pronaf SEM GRUPO B: Operações por finalidade e tipo de Inst. Financeira - Safra 2021/22

INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	CUSTEIO		INVESTIMENTO		INDUSTRIALIZAÇÃO		TOTAL			
	Nº de Contr.	Valor (MM R\$)	Nº de Contr.	Valor (MM R\$)	Nº de Contr.	Valor (MM R\$)	Nº de Contratos	%	Valor (MM R\$)	%
Bancos Públicos	291.043	13.980	165.559	7.938	109	343	456.711	63,9	22.262	58,8
Coop. Créd. + Banco Cooper.	209.423	10.215	40.310	3.392	64	83	249.797	34,9	13.689	36,1
Bancos Privados	1.853	452	2.883	346	140	666	4.876	0,7	1.464	3,9
Banco de Desenv. + AF	-	-	3.393	457	-	-	3.393	0,5	457	1,2
TOTAL	502.319	24.647	212.145	12.133	313	1.092	714.777	100	37.871	100

Fonte: Sicor/BCB – dados extraídos em 23/08/2022

Obs. Bancos Privados: Bradesco, Santander, Itaú, Lager Landen, CNH, John Deere, Safra e Citibank.

Bancos de Desenvolvimento e Agências de Fomento (AF): BRDE e Badesul/RS

Entre os bancos públicos, o BB foi o que mais desembolsou realizando 338,9 mil operações e aplicando R\$ 19,2 bilhões, seguido pelo BNB com 777,2 mil operações e R\$ 4,5 bilhões. Entre os bancos públicos estaduais, destaque para o Banrisul com 11.617 contratos e R\$ 738 milhões. Excluindo as operações do grupo B, o BB foi responsável por 74,2% dos contratos e 86,1% do valor financiado pelos bancos públicos, seguido pelo BNB, com 18,2% das operações e 5,9% do valor, pelo BASA, com 4,5% dos contratos e 3,0% do valor e pela CAIXA, com apenas 2.122 contratos e 1,5% valor financiado (Tabela 07). Apesar do grande número de operações realizadas pelo BB, sua atuação no Pronaf vem reduzindo nas últimas safras, contratando na safra 2021/22 menos da metade dos contratos realizados anualmente até 2010.

Tabela 7 – Pronaf SEM GRUPO B: Operações por finalidade nos bancos públicos – Safra 2021/22

BANCOS PÚBLICOS	CUSTEIO		INVESTIMENTO		INDUSTRIALIZAÇÃO		TOTAL			
	Qtde Contr.	Valor (MM R\$)	Qtde Contr.	Valor (MM R\$)	Qtde Contr.	Valor (MM R\$)	Qtde Contr.	%	Valor (MM R\$)	%
BB	254.839	12.567	83.953	6.507	38	83	338.830	74,2	19.157	86,1
BNB	12.916	422	70.066	886	4	0	82.986	18,2	1.308	5,9
Banrisul	9.848	522	1.744	118	25	98	11.617	2,5	738	3,3
BASA	11.166	284	9.487	393	1	1	20.654	4,5	678	3,0
CAIXA	1.774	142	309	35	39	159	2.122	0,5	337	1,5
BANESTES	467	43	-	-	-	-	467	0,1	43	0,2
BRB	32	1	-	-	2	1	34	0,0	2	0,0
Banpará	1	0,1	-	-	-	-	1	0,0	0,1	0,0
TOTAL	291.043	13.980	165.559	7.938	109	343	456.711	100	22.262	100

Fonte: Sicor/BCB – dados extraídos em 23/08/2022

e. Número de beneficiários do Pronaf

Um agricultor pode financiar duas ou mais atividades de custeio na mesma safra ou no mesmo ano agrícola. Da mesma forma, o produtor que contrata uma operação de investimento, em geral contrata uma de custeio no mesmo ano agrícola. Um estudo realizado em 2017⁴⁹ aponta que apenas 55% a 65% das operações efetuadas no Pronaf são realizadas por CPF diferentes, mesmo que na mesma unidade produtiva. Portanto, considerando 65% de CPF diferentes, é provável que os 1,43 milhões de contratos de custeio e de investimento contratados na safra 2021/22 representem menos de 1 milhão de agricultores familiares, e um número ainda menor de unidades produtivas (mais de um CPF por unidade produtiva). Sem as operações de microcrédito rural, as 714 mil operações de crédito de custeio e de investimento devem atender menos de 500 mil agricultores familiares.

49 CAPELLESSO A. J., CAZELLA, A. A., e BURICO, F. L. **Evolução do Pronaf Crédito no Período 1996-2013: redimensionando o acesso pelos cadastros de pessoa física.** UFSC. 2017.

4. Plano Safra 2022/2023 – Programas, Valores e Fontes de Recursos

a. Valores e fontes de recursos

Para a safra 2022/23 foram anunciados R\$ 340,88 bilhões para crédito rural, um crescimento de 35,7% em relação aos R\$ 251,21 bilhões anunciados para a safra anterior, mas apenas 9,6% se considerado os R\$ 310,9 bilhões efetivamente aplicados, segundo dados do SICOR/BCB extraídos em 28/09/2022. Serão R\$ 206,2 bilhões em recursos para crédito com taxas de juros controladas. Os recursos obrigatórios estão estimados em R\$ 80 bilhões, mas somente cerca de R\$ 60,5 bilhões deverão estar disponíveis⁵⁰ para novas aplicações. Deste valor, ainda devem ser descontados os recursos “perdidos” com o uso dos fatores de ponderação⁵¹ do Pronaf, sobrando cerca de R\$ 56,66 bilhões para serem emprestados entre 1º julho de 2022 a 30 de junho de 2023. Os Fundos Constitucionais – FNE, FNO e FCO deverão disponibilizar mais R\$ 27,58 bilhões, o Funcafé R\$ 6 bilhões e o Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Terras e Reforma Agrária mais R\$ 140 milhões. Para completar, a União equalizou R\$ 115,8 bilhões, sendo R\$ 76,28 bilhões da Poupança Rural, R\$ 19,85 bilhões do BNDES e R\$ 19,68 bilhões em outros recursos livres. Para fechar o Plano Safra, o governo estimou que serão aplicados R\$ 134,7 bilhões em crédito com taxas de juros livres, incluindo R\$ 3,84 bilhões da exigibilidade adicional de 1,5% sobre o saldo médio dos depósitos a vista definida pelo CMN exclusivamente para a safra 2022/23.

Com a taxa Selic baixa, os recursos livres cresceram na composição do Plano Safra. Entre as safras 2014/15 e 2021/22, o valor aplicado de crédito rural cresceu 99,5%, enquanto as operações com taxas livres cresceram 1.080%. Na safra 2014/15, quando a taxa Média Selic (TMS) ficou em 11,82% aa, foram aplicados R\$ 156 bilhões em crédito rural, dos quais apenas R\$ 11,5 bilhões (7,3%) foram com taxa de juros livres, e 12,6% das operações sem vinculação a programas específicos. Na safra 2018/19, quando a TMS foi de 6,32% aa, o crédito rural com taxas livres foi de R\$ 42,3 bilhões, 24,4% dos R\$ 173,2 bilhões financiados, e 38,3%

50 Cerca de R\$ 20 bilhões estão comprometidos com operações renegociadas em anos anteriores e em operações de investimento do Pronamp e dos Programas ABC+ e PCA realizados em safras anteriores e que ainda estão vigentes.

51 **Fator de ponderação:** utilizado para compensar as IF por emprestarem recursos obrigatórios no Pronaf a taxas de juros inferiores às do Pronamp e dos demais beneficiários. Na safra 2022/23, para cada R\$ 1,0 emprestado no Pronaf a taxa de juros de 5,0% aa e 6,0% aa, a IF informa ao BCB o cumprimento da exigibilidade de R\$ 1,57 e R\$ 1,38, respectivamente.

dos R\$ 110,5 bilhões aplicados em operações sem vinculação a programas específicos. Na safra 2020/21, com a TMS em 2,26% aa, o crédito com taxas livres foi de R\$ 101,4 bilhões, 43,4% dos R\$ 246,12 bilhões aplicados, e 61,7% do valor das operações sem vinculação a programas específicos. Na safra 2021/22, quando a TMS ficou em 8,64%, o crédito rural com taxas de juros livres foi de R\$ 135 bilhões, 43,4% dos R\$ 311 bilhões aplicados, e 63,9% do valor das operações sem vinculação a programas específicos. Nos primeiros 3,5 meses da Safra 2022/23, mesmo com a TMS do período estar em 13,56%, estas operações representaram 37,7% dos R\$ 121,7 bilhões emprestados, e 67,7% dos financiamentos sem vinculação a programas específicos contratados até 17 de outubro de 2022.

Os recursos obrigatórios destinados ao crédito rural são captados “sem custos”, permitindo seu empréstimo aos produtores rurais com taxas de juros controladas sem a necessidade de subvenção pela União. Por muito tempo, estes recursos financiaram a agropecuária brasileira, contribuindo para a adoção de novas tecnologias e para o aumento da produção e da produtividade. Na medida que os grandes produtores ampliaram o acesso ao financiamento com recursos livres por meio do crédito rural ou da emissão de CPR, a expectativa era de que os recursos obrigatórios seriam destinados para a agricultura familiar e para os médios produtores. Entretanto, apesar do CMN ter aumentado a subexigibilidade dos recursos obrigatórios para o Pronaf e para o Pronamp, ele definiu que, a partir da safra 2024/25, a exigibilidade em crédito rural dos depósitos à vista será reduzida de 25% para 22,5%, diminuindo os recursos sem custos para o crédito rural. Para o Pronaf, os R\$ 53,61 bilhões anunciados para a safra 2022/23 serão provenientes dos recursos obrigatórios (R\$ 12,6 bilhões), de recursos equalizados (R\$ 35,19 bilhões) e dos Fundos Constitucionais de Financiamento (R\$ 5,8 bilhões).

b. Taxas de juros

As taxas de juros dos recursos controlados para a safra 2022/23 foram elevadas em média 30% em relação à safra anterior, variando entre 5,0% para o Pronaf⁵² e 12,5% aa para os demais produtores. Sob o pretexto de reduzir os custos com equalização, o governo elevou a taxa de juros dos recursos obrigatórios para 8% aa nas operações do Pronamp e 12% aa para os demais beneficiários. Estas taxas de juros para recursos obrigatórios, cujo custo não é vinculado a taxa Selic, elevou o ganho dos bancos nestas operações sem a exigência de nenhuma contrapartida destas instituições (Tabela 08).

Tabela 8 – PLANO SAFRA 2022/23 – Distribuição dos recursos por programa e taxas de juros

52 Sem considerar as operações de microcrédito rural e para os grupos A e A/C.

PROGRAMA / FINALIDADE	EM BILHÕES DE R\$	TAXAS DE JUROS DE ATÉ (% AA)
Pronaf CUSTEIO / INDUSTRIALIZAÇÃO	31,01	5,0% e 6,0%
PRONAMP CUSTEIO	37,66	8,0%
FUNCAFÉ	6,00	11,0%
DEMAIS CUSTEIO / COMERC. / INDUSTRIALIZAÇÃO (*)	171,63	11,5%, 12,0% e livres
SUBTOTAL CUSTEIO	246,30	
Pronaf INVESTIMENTO	22,60	5,0% e 6,0%
PRONAMP INVESTIMENTO	6,09	8,0%
DEMAIS: INVESTIMENTO (*)	32,27	10,5% e livres
PROGRAMAS BNDES	33,62	7,0% a 12,5%
SUBTOTAL INVESTIMENTO	94,58	
TOTAL	340,88	

(*) Fundos Constitucionais: as taxas variam de 6,67% a 11,69% ao ano, dependendo da atividade e do porte do produtor, já considerando os bônus de adimplência.

Considerando que não existe custo de captação nos depósitos a vista, 12% aa de juros representa 3 a 4 vezes o spread cobrado pelas IF nas operações equalizadas pela União, ou mesmo nas operações com recursos livres na safra 2021/22. Ao definir a taxa de juros dos recursos obrigatórios neste patamar elevado, o CMN também elevou o fator de ponderação para as operações do Pronaf, reduzindo ainda mais a disponibilidade de recursos. Com este spread para os demais produtores, o CMN deveria exigir que as instituições cumprissem a subexigibilidade do Pronaf sem necessidade do fator de ponderação. Nas safras 2020/21 e 2021/22, as aplicações em crédito rural com taxas de juros livres utilizando recursos da exigibilidade da poupança rural e da LCA, além de outros recursos livres, giraram em média, de 6,4% a 7,1% aa, dependendo da fonte. Descontado o custo de captação de 70% (Poupança Rural) a 120% da TMS (LCA e livres), o spread deve ter ficado entre a 2,0% a 4,5% aa (Tabela 09).

Tabela 9 – Taxas de juros pré-fixadas médias do Crédito Rural por fonte - em % ao ano

FONTE DE RECURSOS	PERÍODO DE 1/7 A 30/06		
	2020/2021	2021/2022	2022/2023(*)
RECURSOS OBRIGATÓRIOS – Pronaf	3,5%	3,5%	3,8%
RECURSOS OBRIGATÓRIOS – PRONAMP	5,0%	5,0%	5,4%
RECURSOS OBRIGATÓRIOS - DEMAIS PRODUTORES	4,7%	5,0%	6,5%
POUPANÇA RURAL COM SUBVENÇÃO – Pronaf	3,7%	3,7%	4,1%
POUPANÇA RURAL COM SUBVENÇÃO – PRONAMP	5,1%	5,1%	5,6%
POUPANÇA RURAL COM SUBVENÇÃO – DEMAIS PRODUTORES	6,0%	6,0%	7,5%
POUPANÇA RURAL - TAXA LIVRE	6,4%	6,5%	9,9%
LCA - TAXA LIVRE	6,5%	6,5%	11,1%
RECURSOS LIVRES – TAXA LIVRE	6,9%	7,1%	12,4%

Fonte: Boletim Derop/Banco Central do Brasil - junho de 2022. (*) de 01/07 a 15/08 de 2022

Nos primeiros 45 dias do Plano Safra 2022/23, fruto do aumento dos custos das fontes de recursos, as taxas de juros médias do crédito rural com recursos livres subiram para 9,9% a 12,4% aa. Estas taxas devem fechar com uma média de 15% a 20% aa na atual safra. Considerando as safras anteriores, descontado o custo de captação, o *spread* poderia ficar em torno de 4% aa nas operações com taxas livres. Com uma taxa Selic de 8%, como prevista a partir de 2024 pelo mercado financeiro, seria possível disponibilizar crédito de custeio, comercialização e industrialização, inclusive para aquisição de CPR, com taxas de até 12% aa nas operações realizadas com os demais beneficiários do crédito rural.

Nos programas de investimento do BNDES, as taxas de juros para a safra são de 7,0% a 12,5% aa. As taxas de juros superiores a 10% podem ser consideradas elevadas para operações rurais de longo prazo, especialmente considerando a previsão de queda da inflação e da taxa Selic a partir de 2023. Se a inflação ficar dentro da meta estabelecida em 2023 e 2024, as operações com taxa de juros de 12,5% aa ficarão com juros reais acima de 9% aa.

c. Equalização de Encargos financeiros pela União

Para ampliar os recursos controlados para o Plano Safra 2022/23, o Ministério da Economia publicou portaria autorizando a equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros de até R\$ 115,8 bilhões para 11 instituições financeiras, abrangendo recursos da poupança rural, BNDES e livres. Para o Pronaf foram equalizados R\$ 34,8 bilhões. Os recursos da Poupança Rural (RDP) são os tem o menor custo entre as fontes ofertadas para equalização. Os recursos livres (RL) podem ter custos diferentes para cada agente financeiro, variando neste Plano Safra de 80% a 100% da TMS. Além da equalização das fontes, definido pela diferença entre o custo de captação apresentado e a taxa de juros cobrada dos mutuários, o Tesouro Nacional paga ainda uma tarifa denominada de Custo Administrativo Total (CAT)⁵³. Para o Pronaf, o CAT cobrado variou de 1,85% aa a 5,91% aa, dependendo da instituição e da finalidade do crédito (Tabela 10).

⁵³ **Custo Administrativo Total (CAT):** spread cobrado pelas instituições financeiras nas operações equalizadas pela União. Deve cobrir os custos operacionais e administrativos, inadimplência e o lucro.

Tabela 10 – Pronaf: Recursos equalizados por instituição financeira - Safra 2022/23

LINHAS DE CRÉDITO DO Pronaf	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA (Em milhões de R\$)										
	BB	Bansi- credi	Bancoob	BNDES	Ban- -risul	Caixa	Cre- sol	BRDE	Credi- Coamo	Credi- -aliança	TOTAL
Pronaf B (Microcrédito)				4							4
Pronaf Caminhonetes	38	18		17		100					173
Pronaf: Tratores e Colheit.	2.000	185		1.911	80	150	10				4.336
Pronaf Matrizes e Reprod.	3.196	610		456		300					4.563
Pronaf Investimento	3.500	820	1.325	1.600	315	400	101	400	4		7.141
Pronaf Custeio	2.528	6.850	4.690	1.726	960		488		12	6	17.260
TOTAL	11.263	8.483	6.015	5.715	1.355	950	600	400	16	6	34.803
FONTES E CUSTO DOS RECURSOS	RDP	RDP e RL	RDP/RL (80 e 90%TMS)	RL	RL	RDP	RDP	RL	RDP/RL (99% TMS)	RL (85% TMS)	
CAT (%)	4,38 a 5,91	2,15 a 3,97	1,85 a 5,0	3,23 a 4,42	2,25	4,05	5,0	2,7	3,34 a 5,0	2,0	1,85 a 5,91

Fonte: Portaria ME nº 6.454, de 19 de julho de 2022.

A distribuição da equalização priorizou as instituições que apresentaram menor custo dos recursos e do CAT, sem adotar critérios de distribuição regional ou de renda dos agricultores. Todas as instituições que tiveram recursos equalizados para o Pronaf tem na região Sul sua principal área de atuação com a agricultura familiar. Além disso, algumas IF tiveram mais recursos equalizados do que seu histórico de operação, a exemplo da CAIXA, que teve R\$ 950 milhões equalizados para o Pronaf investimento, embora tenha aplicado apenas R\$ 35 milhões na safra 2021/22. Por isso, apesar da equalização de R\$ 34,8 bilhões, além da concentração na região Sul, é provável que faltem recursos para outras regiões, linhas de crédito ou mesmo instituições, enquanto sobrem recursos em outras instituições financeiras.

Para o Pronamp, além da subexigibilidade dos recursos obrigatórios, foram equalizados mais R\$ 20,23 bilhões. Para os demais beneficiários foram equalizados R\$ 30,14 bilhões, sendo R\$ 2,4 bilhões para investimento e R\$ 27,74 bilhões para custeio e comercialização. A poupança rural foi a principal fonte equalizada, e o CAT variou muito entre as instituições financeiras (Tabela 11).

Tabela 11 – Recursos equalizados para o Pronamp e demais produtores por IF – Safra 2022/23

PROGRAMA DE CRÉDITO	INSTITUIÇÃO FINANCEIRA (Em milhões de R\$)								TOTAL
	BB	Bancoob	Bansicredi	BNDES	Caixa	Cresol	Credi-Coamo	Credi-aliança	
PRONAMP – CUSTEIO	6.221	5.497	3.000	1.667		204	48	30	16.667
PRONAMP – INVESTIMENTO	1.347		1.200	319	700				3.566
DEMAIS - CUSTEIO E COMERC.	11.363	12.318	1.600	2.400			60		27.740
DEMAIS – INVESTIMENTO		240	460	240	1.462				2.403
TOTAL PRONAMP E DEMAIS	18.931	18.055	6.260	4.626	2.162	204	108	30	50.375
FONTE E CUSTO DOS RECURSOS	RDP	RDP e RL (80 e 90% TMS)	RDP e RL	RL(TMS)	RDP e RL	RDP	RDP e RL (99%TMS)	RL (85% TMS)	
CAT (%)	3,02 a 5,25	1,85 a 4,5	1,95 a 3,56	3,06 a 5,0	2,75 a 2,8	5,0	3,87 a 5,0	2,0	1,85 a 5,25

Fonte: Portaria ME nº 6.454, de 19 de julho de 2022.

Para os programas de investimento do BNDES foram disponibilizados R\$ 33,62 bilhões na safra 2022/23, com equalização de R\$ 30,62 bilhões e mais R\$ 3 bilhões em recursos obrigatórios para os programas ABC+ e PCA. Foi priorizado a equalização de recursos da poupança rural, que ficou com quase 2/3 dos recursos equalizados (R\$ 19,8 bilhões), concentrados no BB com R\$ 11,3 bilhões, e na CAIXA, com R\$ 8,75 bilhões, sendo que na safra 2021/22 estes eles aplicaram R\$ 5,0 bilhões e R\$ 3,4 bilhões, respectivamente. Para o BNDES, que atua como banco de segundo piso, foram equalizados apenas R\$ 9,5 bilhões. Exceto a Cresol Confederação, que receberá um CAT de 3,99% a 5,0% aa, as demais instituições financeiras terão um CAT de 2,15% aa (Bansicredi) a 3,15% aa (BNDES), sendo que no caso do BNDES, o CAT será dividido com as instituições operadoras nas operações indiretas.

d. Proagro e Proagro Mais (Pronaf)

Nas últimas safras as alíquotas de prêmio (adicional) cobradas no Proagro e no Proagro Mais não foram suficientes para cobrir as despesas dos sinistros, demandando aportes adicionais da União. Na safra 2020/21 a arrecadação foi de R\$ 758 milhões, e as despesas de R\$ 2,35 bilhões e na safra 2021/22, a arrecadação foi de R\$ 1,04 bilhões para uma despesa preliminar de R\$ 5,87 bilhões. A principal causa dos sinistros⁵⁴ na safra 2021/22 foi a seca, motivando 84% dos pedidos, seguido pela chuva excessiva, com 5,6%. Entre as culturas seguradas pelo Proagro que tiveram cobertura deferida ou que ainda estavam em análise, a soja foi responsável pela maior despesa, com gastos de R\$ 3,2 bilhões

⁵⁴ Boletim Derop/Banco Central do Brasil: Crédito Rural e Proagro – Junho de 2022

em 56 mil contratos com cobertura deferida, representando 67,4% dos contratos de soja amparados nesta safra. O milho gerou uma despesa de R\$ 2 bilhões em 42,9 mil operações, representando 44,2% dos contratos segurados.

Para reduzir o valor dos aportes adicionais do Tesouro Nacional, as alíquotas do Proagro e do Proagro Mais foram elevadas para todas as culturas a partir da safra 2022/23, além de aprovar um novo aumento para algumas culturas a partir da safra 2023/24. Com as novas alíquotas em vigor, para financiar uma lavoura de milho pelo Pronaf, o custo financeiro é de cerca de 11,5%, sendo 6,0% da taxa de juros e 5,5% do Proagro Mais. A partir da safra 2023/24, este custo será de 13,5%. Para soja, o custo financeiro (juros + Proagro) na safra 2022/23 é de 12,1% e para o trigo 16%, subindo para 17,5% a partir da próxima safra. Para culturas irrigadas e cultivos protegidos, o adicional do Proagro subiu de 2% para 6%.

No seguro agrícola privado, o governo subsidia parte do prêmio pago pelos produtores às seguradoras para estimular sua contratação e permitir que as seguradoras cobrem prêmios mais altos visando garantir a sustentabilidade de suas operações agrícolas. Mesmo assim, são comuns as demandas para que o governo crie um fundo catástrofe (resseguro com aportes de recursos públicos e privados) para cobrir parte das despesas das seguradoras nos anos em que as perdas superarem determinados limites. No Proagro, mesmo que ocorram anos com superávits, no médio e longo prazo é muito provável que ocorram anos que demandem aportes adicionais de recursos da União. O seguro rural é fundamental para todos os agricultores, mas é ainda mais importante para os agricultores familiares que não dispõem de outras rendas nos casos de frustração de safra. Caso as operações de custeio agrícola do Pronaf e do Pronamp das últimas três safras não tivessem sido cobertas pelo Proagro e pelo Proagro Mais, a inadimplência teria sido muito alta, o que levaria o governo a despender muitos recursos para equalização de encargos financeiros nas dívidas renegociadas, sem conseguir resolver o problema de forma definitiva.

5. Contribuições para o debate sobre a reestruturação do Crédito Rural e do Pronaf

Meio ambiente e produção sustentável

A legislação brasileira exige que os produtores rurais, dependendo da região e do bioma, mantenham de 20% a 80% da área de seus estabelecimentos ocupadas com Áreas de Preservação Permanente (APP) e Reserva Legal (RL). Para conservar e preservar estas áreas, os agricultores incorrem em diversas despesas, tais como construção e manutenção de cercas, manejo do entorno para evitar incêndios, proteção de nascentes. Entretanto, apesar do Código Florestal⁵⁵ permitir que estas áreas sejam elegíveis para quaisquer pagamento ou incentivos por serviços ambientais, como sua manutenção e preservação é considerada obrigação dos agricultores, raramente se enquadram nos critérios nacionais e internacionais para recebimento de remuneração por serviços ambientais ou mesmo sequestro de carbono.

Para incentivar a preservação da RL, inclusive de áreas superiores as estabelecidas na legislação, além de gerar receitas para o agricultor cobrir os custos de manutenção destas áreas, propõe-se:

Criar um programa para estimular que os agricultores emitam CPR Verde referente ao sequestro de carbono ou pelo serviço ambiental referente à 10%⁵⁶ da área de RL e APP exigida do estabelecimento, desde que o produtor mantenha 100% da RL e da APP preservada. Se houver área preservada adicional à exigida pela legislação, além desta área excedente a ser incluída na CPR, o produtor teria o direito de ampliar o percentual da área da RL/APP incluída na CPR Verde, na proporção de 50% do percentual adicional preservado. A CPR Verde pode ter prazo de 5 a 10 anos, período em que o produtor se compromete a preservar a área total de RL/APP, incluindo a área adicional contratada quando existir.

55 Lei nº 12.651/2012 (código florestal) – Art. 41 § 4 – “as atividades de manutenção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito são elegíveis para quaisquer pagamentos ou incentivos por serviços ambientais, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa”.

56 Este percentual pode ser alterado após a realização de estudos específicos, inclusive ser diferenciado por bioma.

O estabelecimento poderá ser fiscalizado para verificação das condições da área preservada, na forma definida na própria CPR, que deverá conter a área total preservada e a área que será passível de remuneração. A quantificação dos GEE sequestrados por hectare referente a área remunerada incluída na CPR, anualmente ou durante todo o período de vigência, poderá ser realizada por estimativa com o uso de metodologias que considerem o tipo e a densidade da vegetação, as características do solo e do clima da região onde estiverem localizadas. A CPR Verde poderá ser emitida de forma conjunta por um grupo de agricultores familiares de uma mesma microrregião, reduzindo os custos de transação. A CPR Verde poderá ser negociada no mercado interno e externo, com valores definidos pela quantidade de carbono sequestrado, ou como pagamento de serviços ambientais pela área preservada. A remuneração da CPR Verde poderá ser em pagamento único ou em parcelas anuais. A emissão da CPR Verde não teria nenhuma garantia de compra ou de remuneração pelo Estado, mas os governos federal, estadual e municipal poderiam adquiri-las quando emitidas por agricultores familiares e comunidades tradicionais localizados em áreas de interesse de preservação, ou ainda, como forma de auxílio na geração de renda a estes agricultores.

Exemplo: um estabelecimento rural de 100 ha que preserve 20 ha de RL (20% da área total), poderia emitir uma CPR Verde de 2 ha de floresta (10%). Se o produtor preservar 24 ha de floresta, o que representa um adicional de 4 ha de (20%), ele poderá emitir uma CPR Verde de 8 ha, sendo 2 ha referentes aos 10% da RL, 4 ha de área adicional preservada, e mais 2 ha referente a metade dos 20% adicionais de área preservada, calculado sobre a área total da RL. Com uma CPR Verde de 8 ha, o agricultor deverá comprovar que está mantendo 24 ha de floresta.

O Programa ABC+ e Pronaf ABC+ são importantes linhas de crédito de investimento para incentivar a implementação da agropecuária de baixo carbono. Entretanto, inexistem programas de estímulo para os agricultores que já desenvolvem estes sistemas de produção, especialmente no crédito de custeio. Para estimular que os agricultores mantenham suas práticas de cultivo e de manejo sustentáveis, propõe-se:

- Criar um SELO de Sustentabilidade Socioambiental para as propriedades rurais, com notas de 1 a 10. O produtor que atender integralmente a legislação ambiental relacionada a Reserva Legal e a Área de Preservação Permanente teria uma pontuação inicial de 3 pontos. A pontuação aumenta com a adoção de práticas de cultivo e manejo agrícola e pecuário que reduzem as emissões ou sequestram GEE, a exemplo do sistema de plantio direto e criação pecuária em pastagens de qualidade, a adoção

de sistemas de produção orgânica ou agroecológica, o uso adequado de agrotóxicos, a destinação correta dos dejetos dos animais, a preservação de área de Reserva Legal superior a estabelecida pela legislação, o plantio em nível para evitar erosão, o cuidado com as nascentes e uso adequado de água nos processos de irrigação, não utilizem queimadas nas áreas agrícolas, entre outras. Também podem ser incluídos na pontuação aspectos sociais e o respeito a legislação trabalhistas, como as condições de trabalho, de moradia e de segurança dos funcionários. A adoção do SELO seria opcional e a avaliação poderia ser realizada por empresas de assistência técnica públicas ou privadas, mediante capacitação e credenciamento no Ministério da Agricultura, com avaliação individualizada no primeiro ano e verificações amostrais periódicas, inclusive com a possibilidade de validações por terceiros. Os produtores, independente do porte, poderiam ter algum benefício no crédito rural (redução das taxas de juros ou aumento dos limites de crédito), ou no seguro agrícola (aumento do limite de subvenção ao prêmio ou redução da alíquota do Proagro), desde que tivessem SELO de sustentabilidade com nota superior a 7. Nas operações de crédito realizadas com taxas de juros livres, o governo pode negociar com as instituições financeiras, dentro de suas políticas de sustentabilidade, a redução de taxas de juros e ou de outros custos operacionais. O SELO de Sustentabilidade poderia ainda ser utilizado nos acordos e negociações internacionais relacionadas a exportações de produtos agropecuários do Brasil, garantindo a sustentabilidade da produção.

- Destinar até 10% dos recursos obrigatórios para programas especiais (sustentabilidade e meio ambiente) em operações com grandes produtores e cooperativas agropecuárias, inclusive para crédito de comercialização quando necessário.
- Criar uma força tarefa para agilizar a análise do Cadastro Ambiental Rural (CAR) já protocolados, e iniciar a fiscalização, inclusive com uso de imagens de satélite, para verificar a aderência das informações constante no CAR com a realidade das propriedades rurais.
- Realizar campanhas de informação sobre o uso adequado de agrotóxicos e fertilizantes químicos, visando a redução de seu uso, a redução da dependência de importações, e o estímulo a produção de alimentos mais saudáveis.

Redução de custos com equalização e ampliação das fontes de recursos para o crédito rural

A participação do crédito rural com taxas de juros livres nas operações com os grandes produtores e cooperativas agropecuárias tem aumentado a cada ano, com aplicações superiores a R\$ 100 bilhões anuais nas últimas duas safras, representando mais de 60%

dos recursos aplicados em operações sem vínculo específico a programas de crédito rural. Estas operações pagam IOF e precisam observar algumas normas estabelecidas pelo CMN em relação as finalidades do crédito, fiscalização e o controle dos recursos utilizados. As instituições financeiras têm cobrado spreads médios de 3% a 4,5% aa acima dos custos de captação dos recursos nestas operações, próximo ao spread (CAT) de 2,0% a 5,25% aa cobrados nas operações com recursos equalizados. Os financiamentos para a produção agropecuária viabilizados com a emissão de CPR, CRA, CDCA e CDA também aumentaram, representando no final a safra 2021/22 mais de R\$ 150 bilhões somente em CPR registradas. Estes títulos, quando emitidos por produtores rurais e cooperativas, são comercializados com isenção de IOF, e não precisam seguir as exigências estabelecidas para o crédito rural. Considerando a necessidade de priorizar a agricultura familiar e os médios produtores no acesso ao crédito rural subvencionado e reduzir os custos com equalização, além de ampliar e desburocratizar o crédito rural com taxas de juros livres para os grandes produtores, propõe-se:

- Zerar o IOF em todas as operações de crédito rural, inclusive com recursos livres.
- Incluir no Plano Safra os financiamentos rurais concedidos por meio da emissão de CPR, as quais contam como subsídio público na forma de isenção de IOF e do imposto de renda.
- Ampliar de 35% para 50% a exigibilidade de aplicação em crédito rural da LCA.
- Simplificar o crédito rural nas operações efetuadas com recursos livres, retirando exigências como a obrigação de fiscalização e controle das despesas, mantendo a exigência apenas da inscrição no CAR e o georeferenciamento do empreendimento, além das atuais vedações para contratação.
- Manter em 25% a exigibilidade em crédito rural dos depósitos a vista (recursos obrigatórios).
- Elevar de 60% para 90% o percentual mínimo dos recursos obrigatórios destinados ao Pronaf e ao Pronamp, mantendo o percentual de 25% do saldo médio dos depósitos à vista para o crédito rural.
- Limitar em 100% da Taxa Média Selic (TMS) o teto de custo das fontes de recursos equalizadas pela União em todos os programas e linhas de crédito rural que envolvam recursos livres.
- Estabelecer um limite máximo a ser pago às IF para equalização dos custos administrativos (CAT), diferenciando-o por programa, finalidade de crédito e região.
- Equalizar recursos de crédito rural somente para operações do Pronaf, do Pronamp e dos programas de investimento do BNDES.

- Ampliar em até 30% a renda bruta para enquadramento dos produtores rurais no Pronamp, incluindo como critério a limitação de área de até 15 MF (média propriedade) e que, no mínimo, mais de 50% de sua renda total seja proveniente de atividades agropecuárias.

Simplificação do crédito do Pronaf

O Pronaf dispõe de um grande número de linhas de crédito, mas muitas delas são desconhecidas dos agricultores, técnicos e funcionários das instituições financeiras. As condições dos financiamentos (limites, prazos, taxas de juros) das linhas de crédito de investimento do Pronaf Jovem, Pronaf Mulher, Pronaf Agroecologia e do Pronaf Mais Alimentos são praticamente as mesmas, o mesmo ocorrendo entre o Pronaf ABC+ Floresta e o Pronaf ABC+ Bioeconomia. Os limites de crédito do Pronaf Mais Alimentos e do Pronaf ABC+ Bioeconomia são elevados, o que permite a realização de mais de uma operação de crédito pela mesma unidade familiar a cada ano, além do valor financiado por estabelecimento ser definido pela capacidade de pagamento da unidade produtiva como um todo. Todavia, as informações exigidas para registro das operações no Sico/BCB já permitem identificar as operações de crédito destinadas à produção agroecológica, a jovens (faixa etária), às mulheres e as atividades florestais. Além disso, a assistência técnica, o apoio à comercialização e a simplificação do acesso ao crédito são mais eficazes para estimular o aumento do número de contratos efetuados por jovens e mulheres, ou para estimular o financiamento de projetos envolvendo produção agroecológica e florestal, do que a manter diversas linhas de crédito específicas para cada público. Para simplificar o Pronaf, propõe-se:

- Unificar as linhas de investimento do Pronaf Jovem, Pronaf Mulher e do Pronaf ABC+ Agroecologia com o Pronaf Mais Alimentos, mantendo o controle, incentivos e o monitoramento das operações contratadas para cada um destes grupo e finalidades.
- Unificar o Pronaf ABC+ Floresta com o Pronaf ABC+ Bioeconomia, mantendo as atividades atualmente financiadas nas duas linhas de crédito, inclusive os prazos e os riscos atuais.
- Manter os financiamentos para os Grupos A e A/C, e realizar um levantamento detalhado dos agricultores assentados pelo Programa de Reforma Agrária e pelo Programa de Crédito Fundiário que ainda tem direito a estas linhas de crédito, inclusive com os referidos valores pendentes.

Distribuição mais equitativa do crédito do Pronaf entre produtores, regiões e cultivos

A redução dos custos com equalização nas operações de crédito do Pronaf não pode provocar a ampliação ainda maior da concentração dos financiamentos em determinadas regiões, atividades ou grupos de agricultores familiares. Embora não seja necessário restringir o crédito dos agricultores familiares mais capitalizados, ou limitar o financiamento de alguns cultivos, é preciso criar instrumentos e incentivos para aumentar o acesso do crédito nas demais regiões, estimular a produção de alimentos da cesta básica e de sistemas de produção agroecológica, e facilitar o acesso por um conjunto maior de agricultores familiares. Para isso, propõe-se:

- Manter o Cadastro da Agricultura Familiar para o Pronaf (CAF-Pronaf) e a Declaração de Aptidão do Pronaf (DAP) como instrumentos para identificar os agricultores familiares, e aperfeiçoá-lo para permitir a identificação dos agricultores com renda bruta anual inferior a R\$ 120 mil.
- Nas portarias de equalização, alocar recursos do Pronaf Custeio e do Pronaf Mais Alimentos para os agricultores familiares com renda bruta anual de até R\$ 120 mil, verificados pela DAP ou CAF-Pronaf.
- Exigir que as instituições financeiras apresentem, quando da solicitação de equalização de recursos, proposta de aplicação dos recursos por região (ou unidade da federação) e grupo de agricultores familiares classificados por renda (até R\$ 120 mil e de R\$ 120 mil a R\$ 500 mil).
- Adotar preços diferenciados de spread (CAT) para operações de crédito realizadas em determinadas regiões (Norte e Nordeste), grupos de produtores (por renda) e atividades (produtos da cesta básica) ou sistemas produtivos financiados (agroecologia).
- Distribuir a equalização dos recursos entre as instituições financeiras buscando, além do menor custo das fontes de recursos e do CAT cobrado, atender a todas as regiões e segmentos dos produtores.
- Diferenciar as taxas de juros do Pronaf contratadas com risco das instituições financeiras pelas atividades ou sistemas de produção financiados, sendo menor para aqueles destinados à produção de alimentos da cesta básica e, independentemente da atividade financiada, para sistemas de produção agroecológicos e para produção agropecuária de baixo carbono.
- Realizar estudo para quantificar os agricultores familiares que deixaram de acessar o crédito do Pronaf e que continuam na atividade produtiva rural, bem como os motivos que o levaram a esta situação. Conhecidos as razões, propor alternativas para sua reinserção com a criação de linhas de crédito especiais, renegociação de dívidas, assistência técnica, capacitação e apoio à comercialização.

- Ampliar os estudos do ZARC em áreas e cultivos da região Nordeste, permitindo recomendações que considerem as condições especiais de microclimas regionais ou locais, reduzindo os riscos e ampliando as possibilidades de financiamento de custeio agrícola na região.

Pronaf Microcrédito Rural (grupo B)

Nos últimos 20 anos, centenas de milhares de agricultores acessaram o crédito pelo Pronaf Microcrédito Rural, muitos dos quais não teriam acesso a outros financiamentos com risco das instituições financeiras. Muitos agricultores, mesmo depois de mais de 10 anos operando com o Pronaf microcrédito rural em situação de adimplência, inclusive aqueles que já atingiram o teto de recebimento dos bônus de adimplência, quando demandam um crédito de maior valor, mesmo com projetos viáveis, são “estimulados” pelos agentes de crédito a manter-se nesta linha de crédito, garantindo a manutenção de sua carteira de crédito, e mantendo o risco integral para o FNE. Depois de 23 anos de operação e mais de 800 mil agricultores já acessaram esta linha de crédito, era esperado que muitos deles já estivessem na carteira comercial do BNB, principalmente aqueles com histórico positivo de adimplência. Entretanto, o BNB, excluindo as operações de Pronaf Microcrédito Rural, realizou na safra 2021/22 apenas 94,2 mil operações de Pronaf, das quais apenas 56,2 mil com algum risco do banco, na maior parte dos casos com risco compartilhado com o FNE, e provavelmente, nenhum deles tenha sido beneficiário do Pronaf microcrédito rural. Será preciso criar linhas de crédito que possam servir de transição entre o Microcrédito Rural (risco público e valor limitado) e as demais linhas de custeio e investimento do Pronaf (maior valor e risco parcial ou integral das IF), especialmente para os agricultores com bom histórico de adimplência e que apresentem planos, projetos ou orçamentos viáveis para tomada do crédito. Por isso, propõe-se:

- Manter o Pronaf Microcrédito Rural atual com risco integral dos Fundos Constitucionais.
- Criar uma linha de crédito de transição entre o Pronaf Microcrédito Rural e as linhas tradicionais de custeio e investimento do Pronaf. Com risco compartilhado ou integral dos Fundos Constitucionais, o crédito seria destinado aos agricultores familiares com renda anual de até R\$ 50 mil, os limites de crédito deverão ser superiores aos do grupo B, e destinado para custeio e investimento, focado nos agricultores que realizaram mais de 5 operações e se mantiveram adimplentes. A remuneração do BNB deverá ser menor do que a estabelecida para o Pronaf B, permitido o uso dos agentes de crédito na sua contratação e acompanhamento.

Garantia de preços e de renda: PGPAF e Proagro Mais

Será preciso revisar os preços de garantia do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) para garantir preços mais remuneratórios para determinados produtos, atuando como incentivo à produção de alimentos básicos e de produtos extrativistas sustentáveis. O Proagro também precisará ser revisado e deve explicitar quais são as alíquotas de equilíbrio necessárias para garantir a sustentabilidade do programa para cada atividade, desconsiderando as despesas extraordinárias dos anos em que ocorreram catástrofes. A semelhança do que ocorre no seguro privado, onde a União subsidia parte do prêmio pago pelos produtores, ela pode subsidiar parte do prêmio do Proagro, diferenciando sua participação de acordo com as políticas de incentivo à produção de alimentos, de apoio à diversificação da produção, de estímulo aos sistemas de produção agroecológicos, ou de outras prioridades. O Tesouro Nacional também deveria realizar aportes anuais extraordinários para cobrir possíveis catástrofes futuras, evitando que os agricultores sejam penalizados com elevação das alíquotas. Para isso, propõe-se:

- Elevar os preços de garantia do PGPAF para produtos da cesta básica e da sociobiodiversidade, aumentando também os limites de desconto anual para operações de custeio e de investimento.
- Explicitar as alíquotas de equilíbrio financeiro para cada um dos cultivos segurados pelo Proagro, excluindo as despesas extraordinárias dos anos em que ocorreram catástrofes.
- Reduzir as alíquotas do Proagro e do Proagro Mais das culturas que compõem a cesta básica e para aqueles cultivados com base em sistemas de produção orgânica ou agroecológica.
- Criar um fundo catástrofe para o Proagro, visando complementar recursos nos anos atípicos, com aportes regulares de recursos pela União, independentemente da situação financeira do fundo.

Assistência Técnica e Extensão Rural e Pesquisa Agropecuária

A assistência técnica é fundamental para o fortalecimento da agricultura familiar, atuando decisivamente no estímulo e na capacitação dos produtores para adoção de novas tecnologias e de boas práticas de cultivo e manejo. Uma Ater qualificada e comprometida com o desenvolvimento sustentável sob os aspectos sociais, ambientais e econômicos, pode contribuir para o aumento da produção e da produtividade, estimular a produção agropecuária de baixo carbono e melhorar a gestão técnica e econômica das unidades produtivas, ampliando as possibilidades de geração de renda. No passado recente, mesmo

com o aumento dos recursos disponibilizados para a Ater, as contratações de serviços pela União previam, em geral, metas e indicadores de resultado pouco efetivos para avaliar a qualidade do serviço prestado, focadas no número de agricultores capacitados/assistidos, dias de assistência técnica realizados e número de cursos ou horas ministradas. No novo modelo, que poderá ser coordenado com a reestruturação da Anater, a contratação de assistência técnica e de capacitação para os agricultores familiares com recursos públicos dever:

- Exigir maior integração entre a Ater e o crédito rural, com elaboração de planos e projetos de crédito, e a prestação de assessoria até o pagamento dos financiamentos pelos agricultores assistidos.
- Utilizar indicadores de resultado que busquem avaliar a qualidade, a eficiência e a eficácia do trabalho contratado, com destaque para o aumento da produção e da produtividade, a diversificação da produção, a redução do uso de agrotóxicos, o aumento da renda familiar, o número de propostas de crédito rural elaboradas e deferidas, além do nível de adimplência entre os beneficiários.
- Ampliar os recursos para pesquisa agropecuária visando o desenvolvimento de tecnologias, práticas e serviços que aumentem a produção e a produtividade, o controle de pragas e doenças, a redução e dependência do uso de agrotóxicos e fertilizantes químicos, a redução das emissões de GEE e a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, com especial atenção aos agricultores familiares.
- Reestruturar a Embrapa, e modernizar sua estrutura operacional, com fusão de algumas unidades descentralizadas e centralização de processos de gestão, buscando reduzir os custos com atividades “meio” e ampliando os recursos de custeio e investimento para pesquisa e desenvolvimento.

Comercialização da produção e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O PAA que teve um impacto muito positivo na geração de renda para os agricultores familiares, contribuindo ainda para o combate à fome e a desnutrição no meio urbano com a distribuição de alimentos. Entretanto, em muitos casos, os recursos do PAA destinados à compra de produtos de cooperativas de agricultores familiares acabaram privilegiando organizações econômicas mais estruturadas e com condição de acessar outros mercados, em detrimento do atendimento de associações e cooperativas de agricultores de menor porte e mais fragilizadas. Além disso, as experiências do PAA com pagamento antecipado aos produtores, associações e cooperativas, com previsão de entrega futura da produção, resultaram em inadimplências muito elevadas. Propor-se no novo modelo:

- Ampliar os recursos do PAA priorizando as aquisições de agricultores familiares mais pobres e de associações e cooperativas de menor porte e mais fragilizadas economicamente.
- Limitar em até 5 anos as aquisições do PAA de cada grupo de produtores, buscando atender um maior número de agricultores e de organizações econômicas.
- Rever a legislação tributária para criar incentivos que estimulem a produção e comercialização de produtos “in natura” ou pouco processados, mas que possam conter valor agregado na forma de formulações, apresentações e embalagens.
- Estimular e apoiar os circuitos locais de comercialização da produção familiar, como feiras e vendas diretas, promovendo uma maior diversificação da produção e geração de renda para os produtores.

Expediente

Autor

Gilson Alceu Bittencourt

**Projeto gráfico, capa,
paginação e gráficos**
Contexto Gráfico e Jamil Ghani

Foto da capa
por Cameron Prins @iStock

Publicação

Diálogo Agropolítico
Brasil - Alemanha | APD

Coordenação editorial
Gleice Mere, Ingo Melchers e
Carlos Alberto dos Santos

Montagem fotográfica
Jamil Ghani

