

O Crédito Rural e sua Distribuição no Brasil

PAULO FERNANDO CIDADE DE ARAÚJO*

A política de crédito tem sido peça fundamental para o alcance de alguns objetivos de curto e médio prazos da agricultura brasileira. Até 1976, o volume de crédito institucional aumentou substancialmente em relação à produção agrícola e o crédito mostrou-se positivamente correlacionado com o uso de insumos modernos. Entretanto, a distribuição do crédito era fortemente centrada em certos grupos de agricultores. Neste trabalho, basicamente, o que se pretende é uma extensão e atualização da análise de Araújo e Meyer (1979), identificando, na medida do possível, variáveis econômicas que condicionam a distribuição do crédito rural.

Numa primeira etapa, o crédito é tratado ao nível nacional, procurando-se, simultaneamente, caracterizar a evolução dos emprés-

timos, segundo a finalidade principal na atividade agropecuária, e relacionar os créditos distribuídos com fatos econômicos recentes e de destaque. Os dados utilizados nesta primeira parte são estatísticas oficiais do Banco Central do Brasil — BACEN — a partir de 1969. Numa segunda etapa, são estabelecidos os principais cenários regionais dos créditos à agricultura. Nesta análise, além das informações do Sistema Nacional de Crédito Rural — SNCR —, são utilizados dados dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975. A primeira fonte de dados registra uma perspectiva do segmento do mercado de crédito institucional, do lado das instituições ofertantes; a segunda representa também o segmento não-institucional, do lado dos tomadores de crédito. Na parte seguinte, a análise restringe-se ao nível de unidade produtiva. Tanto ao nível regional como de unidade produtiva, são feitas comparações entre acesso e uso de crédito e produção. A parte final do trabalho está voltada para a questão da taxa de juros e subsídio. O subsídio implícito na taxa de juros é considerado um indicador do custo

O autor é professor da ESALQ-USP.

Agradeço as sugestões de Geraldo Sant'Ana de Camargo Barros, Cicely Moitinho Amaral, Caio T. Yamagishi, assim como os comentários de um parecerista desta revista.

CRÉDITO RURAL

TABELA 1
DISTRIBUIÇÃO DO CRÉDITO RURAL NO BRASIL, EM VALOR,
SEGUNDO A FINALIDADE PRINCIPAL,
1969-1979

Ano	Valor dos Empréstimos em Milhões de Cruzeiros ^(a)				Número Contratos (B)	Valor Médio Cr\$ (A/B)	Valor Total em Milhões de Cruzeiros Correntes
	Custeio	Investimento	Comercialização	Total (A)			
1969	26.908,0	16.275,8	14.744,0	57.928,7	1.145.209	50.583	6.489,1
1970	30.735,0	18.707,2	19.474,8	68.917,0	1.190.592	57.885	9.248,0
1971	34.654,3	23.491,1	21.488,1	79.633,5	1.252.841	63.562	12.869,7
1972	41.118,5	32.664,9	24.976,3	98.759,7	1.266.151	78.000	18.668,8
1973	59.524,0	46.121,3	33.744,7	139.390,0	1.399.684	99.587	60.333,9
1974	77.610,3	52.177,7	42.585,8	172.373,8	1.450.396	118.846	48.272,8
1975	110.294,7	78.635,4	62.709,2	251.639,3	1.856.131	135.572	89.997,1
1976	108.773,3	83.555,7	65.416,6	257.745,6	1.832.207	140.675	130.226,2
1977	108.759,2	55.796,9	65.445,3	230.001,4	1.722.063	133.561	165.858,7
1978	111.566,1	58.423,8	63.952,5	233.942,4	1.895.523	123.418	233.942,4
1979	146.566,0	72.801,0	72.039,0	291.406,0	2.373.485	122.775	448.731,0

Nota: (a) Corrigido pelo Índice "2" da Fundação Getúlio Vargas, com base em 1978.

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural - COMCRED.

social dos programas de crédito rural. O montante de subsídio transferido para a agricultura é aqui definido como a perda de poder aquisitivo do dinheiro envolvido. Trata-se, portanto, de uma simplificação do problema, pois o verdadeiro custo social seria dado pelo custo de oportunidade do dinheiro (SAYAD, 1978).

1 Crédito ao Nível Nacional

Desde 1966, um número elevado de normas, resoluções e programas especiais tem caracterizado a política de crédito rural. Mas, acima de tudo, deve ser realçada a insistência com que se atribui ao crédito, direta ou indiretamente, todo um complexo sistema de incentivos econômicos e sociais.

Alguns traços marcantes dessa política de crédito podem ser apontados. Um deles é controle das taxas nominais de juros, mantidas sistematicamente em níveis muito baixos, gerando taxas reais negativas⁽¹⁾. Outro,

é que os pequenos agricultores são estimulados a contrair empréstimos através de juros ainda menores, e mais negativos. Terceiro ponto fundamental é uma certa compulsoriedade de participação dos bancos comerciais, imposta pelas autoridades monetárias, tanto para realizar operações de crédito rural, como para favorecer um número crescente de pequenos agricultores. Finalmente, os objetivos implícitos da política são também a sua vinculação muito estreita a outras políticas econômicas, como as de preços mínimos e de produção e produtividade.

A tabela 1 indica a evolução dos empréstimos feitos anualmente, em valor corrigido para o ano de 1978 e número total de contratos, segundo a finalidade principal (custeio, investimento e comercialização) no período 1969-1979⁽²⁾.

Os créditos de custeio, agrícola e pecuário, constituem o melhor exemplo de im-

(1) Grosso modo, as taxas reais podem ser estimadas subtraindo-se das taxas nominais de juros, a taxa de inflação.

(2) A conceituação das finalidades de financiamento pode ser encontrada no Manual de Crédito Rural, capítulo 9, 10 e 11 (1980).

pulso de oferta no estabelecimento de relações entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento financeiro. Isto é, o desenvolvimento setorial seria acelerado principalmente por uma oferta crescente de assistência financeira em termos de capital operacional. Prover maior apoio ao custeio das atividades agropecuárias é também um objetivo da Lei 4.829, de 1965, que institucionalizou o crédito rural no Brasil. O crescimento real do crédito de custeio observado no período, de 445% (taxa geométrica de 18,5% ao ano) dispensa maiores explicações para esse argumento. Outro ponto importante é que os objetivos de curto prazo, em geral aqueles que mais interessam ao produtor e preocupam os homens de governo, constituem razão muito forte para a expansão desse tipo de financiamento, especialmente, quando as políticas de preços dos produtos estão sob controle mais ou menos rigoroso, como ocorre no caso brasileiro.

Dentre os empréstimos de custeio, os dirigidos a atividades agrícolas representam a parcela predominante, com cerca de 85%. Este mesmo custeio cresceu vertiginosamente no período, passando dos 23,3 bilhões de cruzeiros em 1969 para 94,9 bilhões de cruzeiros em 1978. Em 1979, essa expansão foi mais acelerada, em face das prioridades estabelecidas pelo atual governo.

Por certo, fatores que estimularam a expansão do custeio agrícola nos anos 70 foram o crescente emprego de insumos modernos, especialmente fertilizantes, e a maior área cultivada com soja e trigo. Outro fator de influência ponderável foi a relação dos termos de troca interna, que se mostrou particularmente favorável à agricultura (PFEFFERMANN & WEBB, 1979).

Os créditos de investimento aumentaram em 347,3%, ou seja, a uma taxa geométrica de 16% ao ano. Um dos objetivos da política creditícia aponta para o incremento do processo de formação de capital nos estabelecimentos rurais. Os investimentos agrícolas respondem pela maior parcela desses financiamentos, 56% do total. Há evidências

muito fortes de que o crédito rural favoreceu muito a mecanização em algumas regiões do País (Sul e Sudeste, por exemplo) sendo mesmo uma variável das mais expressivas, explicando deslocamentos da procura de tratores agrícolas (SANDERS & RUTTAN, 1978).

Os empréstimos de comercialização evoluíram em 388,6% (taxa de 17% ao ano), chegando ao final do período com um valor muito próximo ao dos investimentos, em termos reais. Na comercialização, os produtos de origem vegetal participam com quase 70%; os de origem animal recebem 30% dos créditos.

No agregado, o crescimento real acumulado dos créditos ao setor agrícola foi de 403%, o que significa uma taxa de 17% ao ano. O número total de contratos dobrou no período e, consequentemente, o valor médio do contrato pôde crescer 142,7%; em 1979 esse valor atingiu a cifra de Cr\$ 122,8 mil por contrato (uma taxa de 9,1% ao ano).

Analizando-se ainda a distribuição percentual dos três tipos de financiamento, chama atenção a elevada participação dos créditos para investimento entre 1972 e 1976, quando se multiplicaram os programas especiais de crédito, que levaram as autoridades monetárias a liberar recursos substanciais para a agricultura.

A seguir, são relacionados os valores de fluxo de crédito, nas suas três finalidades principais, com o produto líquido anual da agricultura, de 1969 a 1979. Essas relações são mais significativas do que as discutidas em estudos anteriores, pois compararam dois fluxos, um de recursos externos para financiar a produção e outro da própria produção (ver tabela 2).

De um modo geral, os índices cresceram rapidamente até 1975, caindo entre 1976 e 1978, para registrar nova ascensão em 1979. O pico observado em 1975 deve-se em grande parte aos problemas climáticos que ocorreram na Região Centro-Sul.

TABELA 2
PARTICIPAÇÃO ANUAL DO CRÉDITO RURAL NO PRODUTO LÍQUIDO
DA AGRICULTURA BRASILEIRA,
1969-1979

Ano	Crédito Custeio/ Produto Líquido (A)	Crédito Investimento/ Produto Líquido (B)	Créditos Custeio + Inves- timento/ Produto Líquido (C = A + B)	Crédito Comercializa- ção/ Produto Líquido (D)	Crédito Total Rural/ Produto Líquido (E = C + D)
1969	0,21	0,13	0,34	0,11	0,45
1970	0,24	0,15	0,39	0,15	0,54
1971	0,23	0,16	0,39	0,14	0,53
1972	0,26	0,20	0,46	0,15	0,61
1973	0,29	0,23	0,52	0,17	0,69
1974	0,33	0,22	0,55	0,18	0,73
1975	0,45	0,32	0,77	0,25	1,02
1976	0,40	0,31	0,71	0,24	0,95
1977	0,33	0,17	0,50	0,20	0,70
1978	0,35	0,18	0,53	0,20	0,73
1979	0,44	0,22	0,66	0,22	0,88

Fonte: Banco Central do Brasil e Fundação Getúlio Vargas.

TABELA 3
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO CRÉDITO DE CUSTEIO AGRÍCOLA NO BRASIL,
SEGUNDO GRUPOS DE PRODUTOS E SEUS MERCADOS PRINCIPAIS, EM VALOR
1969-1978

Ano	Produtos para Mercado Interno ^(a)	Produtos de Expor- tação e Matérias- -Primas Industriais ^(b)	Outros Produtos e Custeio ^(c)	Valor Total (em milhões de cruzeiros, 1978)
1969	40,61	39,13	20,26	23.299,7
1970	35,75	46,54	17,71	26.856,1
1971	32,44	48,25	19,31	30.115,0
1972	33,23	45,98	20,79	35.731,6
1973	30,70	45,74	23,56	51.391,5
1974	36,73	50,43	12,84	67.215,6
1975	42,56	44,06	13,38	85.615,8
1976	39,81	47,43	12,76	93.012,0
1977	36,88	48,36	14,76	94.593,0
1978	34,14	47,17	18,79	94.938,2

Notas: (a) = Arroz, feijão, mandioca, milho e trigo.

(b) = Algodão, amendoim, cacau, café, cana-de-açúcar e soja.

(c) = Em outros produtos destacaram-se em 1978: batata-inglesa (1,8%); frutas cítricas (1,8%); fumo (2,2%); e hortaliças (1,6%). Em outros custeos incluem-se sementes e mudas com 0,3% do total em 1978.

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED (1978) e Banco Central do Brasil — DERUR (1978 e 1979).

Uma comparação dos índices de fluxo de crédito com os de estoque mostra uma sensível diferença entre os dois indicadores de participação dos recursos externos na produção. Os índices de estoque de crédito são sempre maiores que os primeiros e, certamente, superestimam essa participação (ARAÚJO, 1980). Outro aspecto a ser examinado nos índices de fluxo é a representatividade de cada tipo de empréstimo e o efeito mais imediato das mudanças na política. Observe-se ainda que os índices da coluna C da tabela 3 são os seus melhores indicadores. Assim, por exemplo, no ano de 1979 o crédito participou com Cr\$ 0,66 por unidade de produto líquido da agricultura brasileira. Em 1969, esse mesmo indicador (de custeio mais investimento) não representou mais que Cr\$ 0,34. A expansão da oferta de crédito foi, portanto, das mais expressivas ao longo dos anos 70, quase que dobrando o índice de créditos de custeio e investimento na geração do produto agropecuário.

CUSTEIO AGRÍCOLA

Podem ser ainda discutidos dois pontos muito peculiares do crédito agrícola de custeio. O primeiro ponto, é que apenas sete culturas concentram cerca de 3/4 do custeio total, com o detalhe de que em três anos do período em estudo essa concentração ultrapassou os 80%. O segundo ponto diz respeito à tendência das instituições de crédito a financiar principalmente produtos destinados à exportação e/ou matérias-primas para a indústria.

No período considerado, os sete produtos que mais receberam assistência creditícia foram algodão, arroz, cana-de-açúcar, milho, soja e trigo. A soja e o trigo constituem casos de crescimento atípico; a soja, passando de uma participação relativa no custeio de 3,3% em 1969 para 19% em 1979 e o trigo, de 5,6% para 10,3%. Todavia, esses dois fenômenos não devem ser discutidos isoladamente pelo simples fato de que na Região Sul (especialmente no Estado do Paraná) soja e trigo formam um sistema integrado que

utiliza os mesmos fatores de produção, inclusive terra, num dado estabelecimento rural. Isto sugere que um certo número de agricultores está recebendo um percentual muito elevado do crédito de custeio no Brasil. Portanto, alguns agricultores estão sendo duplamente beneficiados, produzem intensivamente dois produtos com estímulos econômicos muito especiais⁽³⁾. De outra, porque o SNCR tem distribuído parcela significativa do crédito a esses dois produtos. É provável que essa concentração de crédito em apenas dois produtos — cultivados em associação — explique uma parte do perfil distributivo do crédito rural.

Ao contrário do que ocorre com esses dois produtos, as participações relativas de algodão, arroz, café e milho evidenciam nítido declínio. A cana-de-açúcar mostra, ao longo do período, uma participação ligeiramente ascendente, mas é de se antecipar que na década de 80 o desenvolvimento do Programa Nacional do Álcool — Proálcool, determinará evolução mais expressiva da graminea.

Numa tentativa de conhecer melhor a distribuição do crédito de custeio agrícola segundo categorias principais de destino da produção, os produtos foram agrupados nas categorias de "mercado interno" e "matérias-primas para indústria" e "outros" (tabela 3). O primeiro grupo é constituído por arroz, feijão, mandioca, milho e trigo; o segundo, por algodão, amendoim, cacau, café, cana-de-açúcar e soja; na categoria "outros" há produtos de menor destaque. Essa classificação tem a limitação básica de ter, neste último grupo, produtos que poderiam ser selecionados numa das duas primeiras categorias. Entretanto, essa restrição foi imposta pelas estatísticas da Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED (1978).

(3) A soja, pelo crescimento da procura, tanto no mercado interno como externo; o trigo, por se tratar de um produto considerado estratégico e amplamente subsidiado no Brasil, pelo menos no período em análise.

CRÉDITO RURAL

Percebe-se que a maior parcela dos créditos é destinada aos produtos de exportação ou matérias-primas para indústria, parcela esta que inclusive aumenta no período. Ademais, não se considerando a participação do trigo entre os produtos de mercado interno, em razão das suas características muito peculiares de intervenção governamental, o percentual dos empréstimos desse grupo mostra uma diminuição que chega a ser preocupante. Mais objetivamente, a participação decresceu de 35,5% em 1969 para 23,9% em 1978. Tal preocupação é explicável pela importância desses produtos na oferta de alimentos para o mercado interno, numa perspectiva de favorecer o contingente dos consumidores de baixa renda.

De certo modo, as oscilações nos mercados de carne bovina criaram condições favoráveis à produção de carne suína e aves e, possivelmente, à captura de peixes. Num segundo momento, essas novas condições fizeram crescer a procura de crédito para o custeio desses produtos substitutivos. Isso, aliás, se evidencia claramente, analisando os dados da tabela 4, onde a participação crescente de suínos e ovinos no total do crédito pecuário suporta esta conclusão, pois, nessa categoria de empréstimos, os suínos se destacam objetivamente. Por outro lado, a disponibilidade de tais financiamentos evidencia a orientação oficial de estimular fontes alternativas de proteína animal.

CUSTEIO PECUÁRIO

Nos créditos de custeio à produção animal, é predominante a bovinocultura, porém de forma muito variável. Em 1969, o crédito ao setor respondia por 36,8% do custeio pecuário total, aumentou até atingir o expressivo pico de 69,4% em 1975 e decresceu, bruscamente, até 33,4% em 1978. Certamente esse comportamento instável do mercado de crédito espelha a insegurança da política econômica de carne e leite, além de mudanças bruscas nos incentivos ao investimento neste importantíssimo segmento da agricultura. Nos estados de São Paulo e

Minas Gerais houve, inclusive, um certo desinteresse dos produtores de leite em arraçar os animais, frente aos baixos preços vigentes entre 1976 e 1978.

No caso de aves e peixes, não se pode observar, de imediato, um aumento de procura pois até 1974 as estatísticas só aparecem de forma muito agregada. Sabe-se, porém, que em 1978 a avicultura, sozinha, absorveu 24% do custeio pecuário total.

INVESTIMENTO AGRÍCOLA

Sobre os investimentos agrícolas, deve-se destacar, inicialmente, a falta de estudos sobre formação e estrutura do capital na agricultura brasileira (ARAÚJO & MEYER, 1979). À medida que se desenvolve o setor agrícola, a estrutura do capital agrário tende a se alterar, sobretudo quando se torna pouco elástica a oferta de terras. Os bens móveis, sobretudo equipamentos, passam a ter maior expressão relativa que os bens imóveis (SCHUH, 1970). No Brasil, indiscutivelmente, o setor agrícola e o seu capital passam por transformações, com alguns investimentos desempenhando importante papel em algumas regiões. O Censo de 1970 demonstrou que terras e construções representavam 68% do capital agrário, 18% correspondiam aos animais de renda e trabalho, 9% às culturas permanentes e 5% à maquinaria e veículos. Em 1975, esses mesmos itens do capital passaram a representar 80,4%, 9,4%, 6,2% e 4,0%, respectivamente. Isoladamente, as terras respondem por 69,7% do total em 1975.

Com a inflação e vigorosa oferta de crédito rural, o valor de terras e construções tem participação ascendente na composição do valor do capital físico do setor. Com frequência, tem sido indicada a possibilidade de que os preços da terra, em crescimento explosivo, sejam influenciados também pela oferta de crédito. Embora os empréstimos fundiários praticamente representem muito pouco do valor total dos financiamentos, apenas 0,9% em 1978, a posse da terra é um fator determinante do acesso ao crédito

TABELA 4

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO CRÉDITO DE CUSTEIO PECUÁRIO NO BRASIL,
SEGUNDO A FINALIDADE PRINCIPAL DO EMPRÉSTIMO, EM VALOR
1969-1978**

Ano	Bovinos e Bubalinos	Ovinos e Suíños	Aves, Equídeos, Pesca e Outros Animais ^(a)	Outros Custeios e Cooperativas	Valor Total (milhões de cruzeiros, 1978)
1969	36,80	7,98	22,99	32,23	3.608,3
1970	46,90	7,28	21,68	24,14	3.878,9
1971	50,56	6,96	23,57	18,91	4.539,3
1972	51,47	8,39	23,14	17,00	5.386,9
1973	52,69	6,78	21,86	18,67	8.132,5
1974	51,29	10,05	28,12	10,54	10.394,7
1975	69,42	6,70	16,81	7,07	24.706,8
1976	50,91	10,39	26,61	12,09	15.761,3
1977	37,92	10,74	25,30	26,04	14.166,2
1978	33,42	11,68	26,00	28,90	16.627,9

Nota: (a) = Com expressiva participação de aves: 24% do custeio total em 1978.

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED (1978) e Banco Central do Brasil — DERUR (1978 e 1979).

TABELA 5

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO CRÉDITO DE INVESTIMENTO AGRÍCOLA NO BRASIL
SEGUNDO A FINALIDADE PRINCIPAL DO EMPRÉSTIMO, EM VALOR
1969-1978**

Ano	Fundação de Lavouras ^(a)	Maquinaria e Melhoramentos ^(b)	Fundiário e Outros ^(c)	Valor Total (em milhões de cruzeiros, 1978)
1969	6,71	83,49	9,80	6.190,0
1970	15,35	73,74	10,91	8.476,1
1971	16,03	70,27	13,70	11.206,0
1972	30,55	58,41	11,04	17.788,0
1973	13,93	74,81	11,26	22.148,7
1974	14,34	77,33	8,33	26.771,6
1975	15,19	76,14	8,67	43.972,9
1976	18,05	72,64	9,31	42.955,3
1977	24,17	68,02	7,81	35.815,5
1978	20,34	69,40	10,26	32.718,9

Notas: (a) = Lavouras de algodão arbóreo, cacau, café, frutas cítricas e outras, com nítido destaque para café a partir de 1974.

(b) = Máquinas em geral, tratores, veículos, animais de trabalho, irrigação e açudagem, eletrificação etc., com expressiva participação de tratores.

(c) = Empréstimos fundiários e para investimentos não-especificados; fundiários constituindo 0,9% do total em 1978.

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED (1978) e Banco Central do Brasil — DERUR (1978 e 1979).

rural, o que pode estar estimulando a demanda de terras⁽⁴⁾. O grande item dos investimentos agrícolas financiados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural — SNCR — é o correspondente a maquinaria e melhoramentos, com 69,4% no último ano da série apresentada na tabela 5. Trata-se de um item muito diversificado, onde entram, por exemplo, máquinas em geral, tratores, animais de trabalho, irrigação e eletrificação. Entretanto, em praticamente todos os anos, os tratores aparecem com real destaque entre os investimentos financiados. Ademais, é interessante associar a evolução positiva e acelerada dos investimentos em função de lavouras com a expansão da fronteira agrícola no País e com os programas de recuperação dos cafezais, estes, a partir de 1974. Todavia, esta última evidência não foi suficiente para evitar que as culturas permanentes diminuíssem sua participação relativa no capital total entre 1970 e 1975, segundo os dados do Censos correspondentes.

INVESTIMENTO PECUÁRIO

Do montante total de recursos destinados ao crédito rural, no período 1969-78, a parcela dirigida à atividade pecuária oscilou entre 26,8% e 31,2%. Sobressai a verificação de que o crédito de investimento ocupa o primeiro lugar no plano das aplicações totais de recursos na pecuária, a despeito de o crédito de investimento nas atividades rurais ser substancialmente inferior ao crédito de custeio. Com efeito, apenas em 3 anos, no período analisado, os investimentos pecuários foram inferiores a 50% do total de

recursos aplicados nas atividades criatórias.

Como se pode notar na tabela 6, até 1973 os investimentos na pecuária eram destinados principalmente à aquisição de animais, sobretudo de reprodutores. A partir desse ano o item melhoramentos e equipamentos passou a ocupar o primeiro lugar. Essa alteração se explica pelo fato de que até 1973 a escassez interna de carne bovina, associada à euforia nas atividades econômicas em geral, fez com que recursos substanciais fossem destinados à criação de bovinos.

Sabe-se que nas fases de escassez de carne bovina o segmento da pecuária de corte que apresenta maior rentabilidade é o da criação de bezerros, pois esses animais ficam proporcionalmente mais valorizados do que o boi magro e o boi gordo. Foi o que aconteceu até 1973, quando se observou um grande entusiasmo nas atividades criatórias, sendo a política monetária bastante generosa na concessão de financiamentos para aquisição de animais.

A partir do final de 1974, o aumento na oferta mundial de carne bovina coincidiu com a crise na atividade econômica em geral, trazendo, como consequência, uma grande redução em nossas exportações de carne bovina, e aviltamento de preços ao nível de produtor. A alternância de ciclos é característica marcante da pecuária de corte em muitos países. Esse fenômeno e fatores institucionais explicam a diminuição de recursos aplicados na compra de reprodutores a partir de 1974. A partir desse ano teve início um difícil período para os pecuaristas que se dedicam à criação de bezerros, redundando no elevado abate de fêmeas reprodutoras, situação essa que perdurou até meados de 1978, quando teve início então novo período favorável aos pecuaristas que se estendeu até 1980.

Ainda com relação ao ciclo da pecuária de corte, convém mencionar que a política de crédito tem recebido críticas de alguns estudiosos, por considerarem que as deci-

(4) Segundo o Centro de Estudos Agrícolas da Fundação Getúlio Vargas, os preços das terras, no período 1970-75, tiveram os seguintes acréscimos: terras de lavouras — 9,5 vezes; terras de campo 10,8 vezes; terras de pastagem — 9,2 vezes; e, terras de matas — 8,0 vezes. No mesmo período, o Índice "2" cresceu 2,7 vezes. No período 1976-79 os preços das terras aumentaram mais de 3 vezes, exceção às terras de matas, cujo aumento foi de 2 vezes. O Índice "2" também aumentou 3 vezes nesses últimos 4 anos.

TABELA 6
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO CRÉDITO DE INVESTIMENTO PECUÁRIO NO BRASIL
SEGUNDO A FINALIDADE PRINCIPAL DO EMPRÉSTIMO, EM VALOR
1969-1978

Ano	Bovinos e Bubalinos Reprodutores	Bovinos e Bubalinos Outros(a)	Ovinos e Suínos	Aves, Eqüídeos, Pesca e Outros Animais	Melhoramentos(b) Equipamentos	Outros Investimentos(c)	Valor Total em Milhões de Cruzeiros 1976
1969	26,46	24,65	1,37	2,16	36,63	8,73	10.085,8
1970	28,87	22,51	1,38	3,06	35,44	8,74	10.231,1
1971	30,55	14,98	0,81	5,13	41,16	7,37	12.285,1
1972	28,28	17,32	1,04	2,28	42,08	9,00	14.876,9
1973	32,30	24,25	1,13	1,84	35,39	5,09	23.972,6
1974	7,04	39,45	1,37	1,20	47,24	3,70	25.406,1
1975	4,84	35,34	0,89	0,75	53,93	4,25	34.662,5
1976	3,64	23,32	0,54	0,74	63,56	6,22	40.600,4
1977	3,79	41,33	1,58	1,08	45,40	6,82	19.981,4
1978	3,92	38,64	1,05	1,24	49,63	5,52	25.704,9

Notas: (a) Inclui matrizes leite e carne/mista, animais para recria e engorda.

(b) Máquinas e equipamentos em geral, animais de trabalho, instalação, eletrificação, irrigação e açudagem, melhoramento das explorações, pastagens, tratores, veículos automotores etc. Melhoramento das explorações é o item de maior expressão, seguido de pastagens e tratores.

(c) Investimentos fundiários e outros, inclusive cooperativas.

Fonte: Comissão Coordenadora de Política Nacional de Crédito Rural - COMCRED (1978) e Banco Central do Brasil - DERUR (1978 e 1979).

sões governamentais têm atuado mais no sentido de acentuar os picos de alta e baixa dos preços. Com efeito, as grandes dificuldades pelas quais passou o setor nos anos recentes foram em parte reflexo dos exagerados incentivos concedidos no começo da década de 1970. Por outro lado, a escassez de carne bovina que se verifica no momento e que deverá persistir ainda por dois anos ou mais poderia ser atenuada se, de 1976 a 1978, mais recursos tivessem sido alocados ao produtores com o sentido de reduzir o abate de fêmeas (MORICOCHI, 1979 e FGV, 1979).

A partir de 1974, os recursos destinados à aquisição de animais se concentraram na atividade de pecuária leiteira que foi razoavelmente estimulada em alguns estados através de programas específicos (Programa Nacional de Pastagens — PRONAP, Programas de Estímulos Pecuários e Financeiros ao Desenvolvimento da Pecuária Leiteira — PDPL e Programa Nacional de Desenvolvimento da Pecuária — PROPEC). E como mostra a tabela 6, observou-se uma tendência para investir mais no item melhoramentos e equipamentos. Isso se explica pe-

la orientação governamental voltada para a alimentação do rebanho, através do arraçoamento do volumoso produzidos no próprio estabelecimento. Esse enfoque implica a melhoria das pastagens e produção de feno e silagens que, por sua vez, exigiam maiores investimentos em máquinas e equipamentos. Convém citar também que nesse período houve grandes investimentos em infra-estrutura para produção do leite B, nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Finalmente, há que se acrescentar que o item melhoramentos e equipamentos deve estar fortemente associado com o formidável desenvolvimento da avicultura de corte nos últimos anos, cuja expansão exige, em primeira instância, a construção de novos galpões e equipamentos automatizados.

COMERCIALIZAÇÃO

Como mostra a tabela 7, a participação de produtos agrícolas e pecuários no crédito de comercialização é mais ou menos estável no período.

Os créditos para comercialização de produtos de origem animal têm beneficiado

TABELA 7

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO CRÉDITO DE COMERCIALIZAÇÃO NO BRASIL
SEGUNDO A FINALIDADE PRINCIPAL EM VALOR
1969-1978**

Ano	Empréstimos de Comercialização			Participação relativa de Produtos Agropecuários selecionados ^(a)	Valor Total (em milhões de cruzeiros, 1978)
	Agrícola (percent.)	Pecuária (percent.)			
1969	70,25	29,75		—	14.744,0
1970	72,65	27,35		—	19.474,8
1971	72,89	27,11		—	21.488,1
1972	70,30	29,70		—	24.976,3
1973	71,77	28,23		—	33.744,7
1974	71,14	28,86	77,37		42.585,8
1975	76,35	23,65	77,81		62.709,2
1976	73,38	26,62	80,22		65.416,6
1977	74,49	25,51	76,28		65.445,3
1978	68,19	31,81	72,69		63.952,5

Nota: (a) = As estatísticas por produto são disponíveis somente a partir de 1974 e os produtos selecionados são: algodão, arroz, café, milho, soja, aves e bovinos.

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED (1978) e Banco Central do Brasil — DERUR (1978 e 1979).

mais as indústrias ligadas ao setor do que propriamente os produtores. Na pecuária de corte, usando recursos do orçamento monetário, o Banco do Brasil tem concedido financiamento para estocagem de carne nos frigoríficos, negando-o sistematicamente aos produtores para a estocagem do "boi em pé" que seria vendido na entressafra. Por outro lado, a estocagem do leite em pó, pelas grandes cooperativas, visando à sua hidratação e distribuição na entressafra é também questionada pelos produtores melhor organizados e que investiram recursos consideráveis para produzir leite no período de escassez (MORICOCHI, 1979). Essa decisão política, além de beneficiar a indústria, estaria favorecendo aqueles produtores eventuais de leite, os chamados safristas que só o produzem na época das águas. Assim sendo, o crédito institucional para comercialização dos principais produtos pecuários precisa ser reformulado. Aparentemente, a preocupação de um melhor atendimento/suprimento do mercado interno nos períodos de entressafra estaria desestimulando

os produtores de maior potencialidade e elevando o custo social da política.

Em produtos agrícolas, também o crédito de comercialização favorece em certos casos mais o industrial ou beneficiador do que o produtor rural. Este é o caso das Notas Promissórias Rurais — NPR — emitidas pelos compradores aos produtores e por estes monetizadas no SNCR, mediante aval ou endosso, que constituem essencialmente empréstimos de capital de giro à indústria⁽⁵⁾. Os financiamentos para comercialização de cereais, entretanto, caracterizam uma assistência financeira direta ao produtor rural, mormente nos Empréstimos do Governo Federal — EGF, e Aquisições do Governo Federal — AGF. Como se sabe, esses tipos de crédito à comercialização estão vinculados à política de preços mínimos administrada

(5) Bons exemplos do uso deste mecanismo são, entre outros, mandioca, algodão, cítricos, tomate e cana-de-açúcar.

pela Comissão de Financiamento da Produção — CFP.

Até 1979, as operações de preço mínimo da CFP foram realizadas exclusivamente pelo Banco do Brasil. Da análise do saldo devedor no período 1975-79, observa-se um volume crescente de financiamentos, o que pode estar associado ao maior sentido comercial que vai adquirindo a agricultura da Região Centro-Sul⁽⁶⁾. Observa-se ainda uma variação estacional dos saldos mensais, com forte concentração nos meses de julho, agosto e setembro, o que é coerente com o ano agrícola daquela Região.

A participação relativa de produtos agropecuários nos créditos de comercialização no período 1974-78, segundo a mesma fonte, pode ser assim caracterizada: soja, algodão e café são os principais produtos; arroz e milho registram variações no quinquênio, aumentando até 1976, quando atingiram as maiores participações relativas e diminuindo a seguir até 1978. Como caso particular, a avicultura, apesar de uma representatividade pouco significativa, exige nítida tendência de crescimento. Globalmente, esses sete produtos, como no custeio agrícola, centram aproximadamente 3/4 do total dos créditos de comercialização, cujo crescimento real no período foi de 50,3%.

2. Crédito ao Nível Regional

A dimensão continental do País e suas peculiaridades regionais condicionam qualquer estudo econômico da agricultura ou das políticas a ela dirigidas. Nesse particular, a política de crédito rural não é uma exceção à regra. Ao contrário, alguns programas especiais de crédito têm sido implementados com o propósito de resolver ou atenuar graves problemas de diferenciais de renda, produção e produtividade que existem e persistem, tanto entre regiões como dentro de regiões.

(6) O saldo total das aplicações teve um incremento de 565% no quinquênio.

Tradicionalmente, o crédito rural no Brasil seguiu a produção comercial, principalmente nas Regiões Sudeste e Sul. Só mais recentemente, com o rápido deslocamento da fronteira de produção agropecuária, é que as outras regiões, principalmente o Centro-Oeste, receberam maiores volumes de crédito para investimento e custeio. Entretanto, a Região Nordeste — onde predominam pequenas propriedades rurais e um quadro de pobreza — continuou à margem da política creditícia.

Inicialmente, são analisados dados dos dois últimos Censos para caracterizar os principais aspectos regionais do crédito rural e sua evolução. Comparações importantes de regiões com relação à distribuição do número de estabelecimentos, área e produção complementam esta análise.

Por uma série de razões os dados censitários divergem dos dados do SNCR, organizados e publicados pelo BACEN. Entre essas razões, pode-se destacar: a. os erros de informação no Censo; b. o grande número de proprietários rurais absenteístas; c. o beneficiário do empréstimo de comercialização em muitos casos não é o produtor rural. Ainda assim, nos Censos de 1970 e 1975 conseguiu-se captar, em termos nacionais, 45% e 40%, respectivamente, do valor dos financiamentos registrados no SNCR. Outro ponto importante, a justificar o uso das informações dos Censos sobre crédito rural, é que em números relativos a distribuição observada se aproxima muito dos dados do BACEN, exceto na comercialização.

Em quase todas as regiões os financiamentos rurais cresceram. A única exceção foram os créditos de comercialização que diminuiram na Região Norte. Acréscimos dos mais expressivos foram observados para o crédito de custeio nas Regiões Sul e Centro-Oeste.

Em termos relativos ao total de crédito no Brasil, tanto em 1970 como em 1975, as Regiões Sul e Sudeste receberam a maior parcela do crédito total e das três modalida-

CRÉDITO RURAL

dades consideradas individualmente. Essa vantagem é principalmente observada no custeio: 80,5% em 1970 e 77,3% em 1975. A Região Norte teve, ao contrário do que se esperava, sua participação sensivelmente diminuída em crédito de investimento, comercialização e total, ficando estável no crédito de custeio. O Nordeste melhorou no crédito de investimento, passando de 19,7% para 27,3% do total brasileiro, e no crédito de comercialização, de 18,5% para 25,4%; no conjunto, aparece com uma participação mais ou menos estável e ao redor dos 13%. A Região Centro-Oeste realizou significativas mudanças, para melhor, na distribuição do crédito rural em todas as finalidades.

Ao nível estadual, São Paulo (19,7%), Rio Grande do Sul (18,6%), Paraná (13,9%), Minas Gerais (13%) e Goiás (7,1%) são os que mais créditos recebem. No mercado de crédito, esses Estados somam 72,3% do total de financiamentos institucionais em 1975; para o valor bruto da produção agrícola brasileira eles contribuem com cerca de 68%. No Censo de 1970 esses mesmos Estados absorveram 73,8% da oferta de crédito. Entre os dois Censos, São Paulo e Rio Grande do Sul, notadamente o primeiro, perderam alguns pontos percentuais; os outros três melhoraram alguns pontos, com destaque para Goiás. Assim, o perfil distributivo regional não se alterou grandemente, segundo os Censos. É possível que nos próximos anos isso possa ocorrer se os investimentos para incorporação de novas áreas continuarem a ser incentivados.

Todavia, nesse sentido vale lembrar que embora reconhecendo a importância dos créditos de investimento na redistribuição do crédito ao nível regional, não se deve exagerar essa dimensão do problema. No atual estágio do desenvolvimento da agricultura é essencial também um fluxo líquido de investimentos nos estabelecimentos rurais das regiões de agricultura mais comercial ou tradicional. Logo, uma política seletiva do crédito de custeio e o de investimento deve

ter prioridade sobre o crédito de comercialização.

Alguns responsáveis pela política econômica do País defendem, nesse particular, ênfase especial para o custeio, considerando-o decisivo para a repetição de boas safras, ao mesmo tempo em que relegam a segundo plano ou até mesmo negam recursos para investimentos. É claro que a atual situação inflacionária do País requer um controle mais rígido do crédito, mas abrir as portas do sistema bancário para o custeio e a comercialização, fechando-as por períodos prolongados para o investimento, é semelhante à decisão, algo incoerente, de investir mais em assistência técnica e negar ou limitar recursos para pesquisa agrícola. O SNCR deveria, isto sim, ser mais simples e estável em suas normas gerais de operação e programas. Associar o crédito a objetivos/problemas conjunturais ou de curto prazo pode ser até uma contingência de política econômica, mas no Brasil isso tem sido feito sem muita cautela e, não raras vezes, de forma improvisada. Além disso, têm sido superestimados os efeitos da política creditícia, sabidamente uma política seletiva quanto aos seus beneficiários.

A tabela 8 dá conta da participação percentual dos estabelecimentos rurais de cada região, área dos estabelecimentos, valor de produção, acesso ao crédito e valor dos empréstimos obtidos nos anos de 1970 e 1975. Esses percentuais são estabelecidos para os totais correspondentes do País. Note-se também que o Estado de São Paulo é destacado nessa análise, por suas características peculiares de desenvolvimento agrícola.

Em número de estabelecimentos rurais, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste têm sua participação aumentada no total brasileiro, enquanto as Regiões Sul e Sudeste apresentam um declínio de participação. No Norte e Centro-Oeste cresceu muito o número de estabelecimentos devido à expansão da fronteira agrícola; no Nordeste acelerou-se o processo de fragmentação das pe-

TABELA 8

PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DO NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS, ÁREA, VALOR DA PRODUÇÃO, EMPRÉSTIMOS OBTIDOS POR ESTABELECIMENTOS E DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DO VALOR DOS EMPRÉSTIMOS,
POR REGIÃO DO BRASIL,
1970 e 1975

Região ^(a)	Percentagem dos Estabelecimentos		Percentagem da Área		Percentagem da Produção		Percent. dos Estabelecimentos com Empréstimos, no Total dos Estabelecimentos Regionais	Percent. do Valor dos Empréstimos Obtidos	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975		1970	1975
Norte	5,3	7,0	7,9	10,2	3,1	2,7	6,9	4,1	3,0
Nordeste	44,8	47,6	25,3	24,9	18,3	16,0	4,9	6,3	12,8
Sudeste	18,9	17,5	23,6	22,2	37,3	35,4	18,4	23,1	40,3
São Paulo	6,6	5,5	6,9	6,3	20,8	19,4	25,7	31,9	24,2
Sul	25,9	22,4	15,4	13,2	33,8	37,2	18,7	26,8	34,7
Centro-Oeste	5,1	5,5	27,8	29,5	7,5	8,7	12,8	16,1	9,2
									13,2

Nota: (a) = Os Estados e Territórios de cada região são: Norte — Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá; Nordeste — Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Fernando de Noronha, Sergipe, Bahia; Sudeste — Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo; Sul — Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul; Centro-Oeste — Mato Grosso, Goiás, Distrito Federal.

Fonte: Censos Agropecuários de 1970 e 1975 — FIBGE.

quenas unidades produtivas. Com efeito, esta região possuía 1,5 milhão de estabelecimentos com menos de 10 hectares em 1970, passando a ter 1,64 milhão em 1975.

Em área, as Regiões Norte e Centro-Oeste aumentam sua participação no total enquanto as demais experimentam redução. Quanto à produção, somente o Centro-Oeste e o Sul registram incrementos entre 1970 e 1975. O destaque, porém, em área e produção permanece nas Regiões Sudeste e Sul. Em 1975 essas duas regiões, com 35,4% da área total dos estabelecimentos, produziram 72,6% da produção. E talvez por isso receberam 71,9% do valor total dos empréstimos rurais. Naquele mesmo ano, em cerca de 25% dos estabelecimentos rurais dessas regiões foi realizado algum tipo de empréstimo. Esta foi uma evolução positiva pois em 1970 a mesma proporção média foi de apenas 18,5%. A Região Norte foi a única a não apresentar melhoria quanto ao acesso ao crédito. Entretanto vale realçar que as

Regiões Norte e Nordeste têm os seus percentuais de crédito recebido. Nas Regiões Sudeste e Sul há uma certa equivalência entre proporção do produto e proporção do valor dos créditos. O Centro-Oeste teve proporcionalmente mais crédito do que produção.

A agricultura de São Paulo melhorou sua posição quanto ao acesso aos mercados financeiros no período analisado. Em 1970, 25,7% dos seus estabelecimentos rurais realizaram empréstimos, passando esse percentual a 31,9% em 1975. Nos demais itens da tabela 8, o Estado de São Paulo viu diminuída sua participação nos totais correspondentes ao País, o que se explica pelo crescimento agrícola de outros estados.

A distribuição regional, segundo o BACEN e a COMCRED, é sumariada na tabela 9, onde também são apresentados indicadores de alguns estados brasileiros que se destacam no conjunto geral. Selecionaram-se três pon-

tos no tempo — 1970, 1976 e 1978 — para uma comparação parcial com os números representativos dos Censos de 1970 e 1975.

Deduz-se, a exemplo das análises anteriores, ser muito significativa a presença relativa das Regiões Sul e Sudeste e dos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Minas Gerais. Destaque-se ainda a evolução positiva da Região Centro-Oeste entre 1970 e 1976, apesar do pequeno declínio verificado em 1978.

A semelhança nas distribuições regionais do crédito rural, apontadas pelo BACEN/COMCRED e pelos Censos, é também válida para os empréstimos de investimento que não constam da tabela 9, principalmente nas Regiões Norte, Sudeste e Sul.

Os empréstimos de comercialização constituem um caso à parte, onde se configuram distribuições relativas bem distintas. Os Censos superdimensionam os percentuais das regiões de agricultura pouco comercial (Norte, Nordeste e Centro-Oeste), o inverso acontecendo com as Regiões Sudeste e Sul, onde foram bastante reduzidos os valores e contratos de financiamento à comercialização, provavelmente pelas razões já discutidas anteriormente.

Alguns pontos adicionais podem ser destacados da análise regional do crédito rural no Brasil. O primeiro, é que a sua distribuição continua seguindo *pari passu* a produção comercial do País. Do lado da oferta, a concentração do crédito em certas regiões tem uma racionalidade econômica que a justifica. Onde a agricultura é mais dinâmica e comercial, ou apresenta maiores retornos e menores riscos, é aí onde também as instituições de crédito têm maior incentivo para operar. Nessas regiões costuma-se observar uma crescente capilaridade do SNCR, em função do próprio crescimento econômico mais acelerado. Esse padrão de distribuição regional pode ser parcialmente entendido como decorrência da motivação das instituições ofertantes de crédito rural, incluindo-se as casas bancárias, as cooperativas, os

particulares e outros. O sistema bancário comercial, por exemplo, tem objetivos bem definidos de maximizar lucros. Esses objetivos são válidos também no caso dos bancos comerciais oficiais, onde há uma participação majoritária do Estado e se realiza a aplicação de grandes volumes de depósitos do setor público. É verdade que, no geral, os bancos oficiais respondem melhor aos objetivos da política. Mas eles não podem ignorar os princípios de custos e retornos, e acabam seguindo os critérios básicos de eficiência econômica⁽⁷⁾.

O problema todo, porém, está no fato de que para alcançar alguns objetivos sociais, esse crédito rural é altamente subsidiado. Então, fica muito difícil aceitar um perfil distributivo de custo tão elevado para um País pobre.

Estudos sobre a oferta de crédito rural e seus fatores determinantes são necessários, a fim de que se possa determinar até que ponto as instituições bancárias podem ser melhor condicionadas para operar nos mercados financeiros, onde a intervenção governal tem-se constituído fato rotineiro.

Desde 1966, as autoridades monetárias têm forçado os bancos comerciais privados a oferecer volumes crescentes de recursos ao setor agrícola. De início, esses bancos demonstraram algum interesse e passaram a ter participação na oferta de crédito rural, apesar de algumas distorções. Mais recentemente — a partir de 1975 — houve uma inversão na posição desses bancos e novamente os bancos comerciais oficiais, sobretudo o Banco do Brasil, voltaram a arcar com a maior parte dos financiamentos rurais⁽⁸⁾.

(7) No caso da política de crédito rural, os bancos oficiais realizaram 76,2% do valor das operações de crédito, contratadas em 1977-78.

(8) O Presidente do Banco Central estima que o Banco do Brasil participou com 82% dos recursos emprestados a produtores e cooperativas rurais em 1979 (LANGONI, 1980).

Uma hipótese que pode ser levantada é a de terem as medidas de política agrícola, e de crédito, elevado os custos operacionais dos bancos. Outro fator importante, é que com a aceleração do ritmo inflacionário elevou-se o custo de oportunidade, para os bancos privados, dos créditos à agricultura. E daí, a inversão na tendência de participação dos bancos comerciais privados.

Outro aspecto do mesmo problema diz respeito à capilaridade do SNCR. Apesar de ser considerada por alguns especialistas uma de suas vantagens práticas, o fato é que essa capilaridade existe em função de algumas variáveis e fatores, só encontrados em regiões que já atingiram um certo estágio de desenvolvimento urbano-industrial ou de agricultura voltada para os mercados. Em termos regionais, isso significa que o modelo brasileiro de crédito rural só poderá ser devidamente avaliado quando lhe for permitido funcionar em condições mais favoráveis.

Tendo em conta critérios, discutíveis por sinal, de escala e eficiência, as autoridades monetárias têm estimulado a fusão de pequenos bancos em grandes conglomerados financeiros. Isto levou a uma redução de 332 casas, existentes em 1961, para apenas 107 em 1977, dos quais 27 são estabelecimentos oficiais (4 federais e 23 estaduais). Nesse mesmo ano, a rede de estabelecimentos bancários privados possuía 70 bancos nacionais e 10 estrangeiros. No período 1961-77, o número de agências cresceu de 4.949 para 9.722⁽⁹⁾.

Esse crescimento no número de agências ocorreu principalmente nas regiões mais ricas do País e, por isso mesmo, não alterou substancialmente a distribuição do crédito. Estima-se que as Regiões Sul e Sudeste contam mais de 80% do número total de agê-

cias, e o Estado de São Paulo um terço do total. Em contraste, o Nordeste, com 47,6% do número de estabelecimentos rurais do País, não reúne mais que 12 a 13% do número total de agências.

Ainda destacando a importância de fatores associados à oferta de serviços bancários, o Banco do Brasil (grande supridor de recursos) possuía, em 1977, 1.227 agências enquanto os demais bancos oficiais somavam 2.146. Logo, o número de agências oficiais de crédito rural seria de 3.373, ou seja, uma agência para cada 1,5 municípios. Todavia, a maior parte do Brasil rural está abaixo dessa média.

Para interiorizar os serviços bancários e a oferta de crédito, é recomendável o incentivo à horizontalização de serviços — ainda que parciais — nas áreas mais carentes do País (ARAÚJO & MEYER, 1979). A criação dos Postos Avançados de Crédito Rural constitui um passo nessa direção, mas é essencial que outras medidas sejam também testadas⁽¹⁰⁾.

É possível que os empréstimos a grupos de agricultores e o uso de garantia conjunta sejam opções válidas para algumas regiões e sub-regiões. Igualmente, dever-se-ia re-examinar a possibilidade de aumentar o fluxo de crédito que o SNCR repassa a cooperativas de produtores rurais. Neste caso, presume-se que algumas cooperativas podem desempenhar, com menor custo operacional, funções de uma agência bancária.

Do lado da demanda, certamente alguns fatores condicionam também o perfil distributivo do crédito rural. Estudos anteriores, ao nível de fazenda, demonstraram que os agricultores com acesso aos mercados financeiros são um grupo diferenciado, principalmente quanto à estrutura do capital agrário. Em geral, administram unidades produtivas de maior tamanho e produzem, sob o

(9) Recentemente, as autoridades monetárias têm estimulado a criação de alguns estabelecimentos locais-regionais, o que é uma sensível mudança na política adotada até então.

(10) O Conselho Monetário Nacional autorizou a implantação de 1.000 Postos, dos quais cerca de 500 estão operando (julho, 1980).

TABELA 9

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS FINANCIAMENTOS RURAIS CONCEDIDOS POR REGIÃO GEO-ECONÔMICA E ESTADO SELECIONADO EM VALOR,
BRASIL,
1970-1978

Região e Estado	1970		1976		1978	
	Total	Custelo	Total	Custelo	Total	Custelo
Norte	1,01	0,64	1,72	1,06	2,30	1,56
Pará	0,62	0,37	1,02	0,68	1,26	0,81
Nordeste	10,77	11,86	13,57	12,26	13,07	12,41
Ceará	1,03	0,93	1,76	1,31	1,85	1,27
Pernambuco	2,92	3,48	2,48	3,25	2,23	2,53
Bahia	3,29	3,10	4,39	2,67	3,73	3,03
Sudeste	49,94	46,24	35,66	34,22	36,89	33,98
Minas Gerais	11,67	9,13	10,71	9,64	9,86	9,28
São Paulo	33,37	34,70	21,70	22,28	23,81	22,38
Sul	31,80	35,45	37,43	41,89	37,76	41,86
Paraná	14,12	18,55	17,02	17,85	15,67	18,11
Rio Grande do Sul	15,27	15,05	16,92	20,94	18,24	20,20
Centro-Oeste	6,46	5,78	11,62	10,57	9,98	10,19
Mato Grosso	2,57	1,94	5,86	5,20	5,23	5,52
Goiás	3,79	3,77	5,53	5,21	4,56	4,40

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED (1978) a partir de dados do Banco Central do Brasil — BACEN.

estímulo dos mercados, combinações de produtos de maior rentabilidade, o que significa maior contato com os centros financeiros e de informação. Os grandes tomadores de crédito têm maior disponibilidade de recursos próprios e diante das taxas prevalentes (diferenciadas) no mercado de crédito rural, possivelmente, se configuram e posicionam em uma situação de demanda bastante elástica.

Entre os fatores positivamente associados ao uso de crédito estão o tamanho da fazenda, a produtividade da terra e do capital, os investimentos líquidos na fazenda e o nível de escolaridade do agricultor. Por outro lado, a receita líquida (*proxy* de recursos próprios) e o endividamento estariam negativamente relacionados à quantidade procurada de crédito (ARAÚJO, 1967 e 1980). Destaque-se, porém, que Barros (1973) e Sayad (1978) recomendam para a maior eficácia dos programas de crédito rural, sua extensão aos pequenos e médios agricultores. Sayad, inclusive, constata a existência

de uma substituição de recursos próprios por recursos externos, reduzindo a eficácia da política creditícia.

3. Crédito ao Nível de Unidades de Produção Agrícola

Ao longo do tempo, as unidades de produção agrícola precisam mobilizar quantidades crescentes de capital para fins produtivos. Sem que isso ocorra, dificilmente poderá a sociedade usufruir os benefícios do crescimento econômico. Uma parte desse capital é gerada internamente na própria fazenda, a partir do excedente líquido da produção. Outra, pode ser canalizada através dos mercados financeiros que captam e aplicam depósitos ou poupanças de uma dada região ou de outras regiões. É nesse contexto de intermediação e integração que as instituições de crédito interagem no processo dinâmico de transformações tecnológicas que se verifica ao nível das unidades produtivas (SHANE, 1972).

Nesta parte do trabalho, o objetivo principal é conhecer qual a proporção dos estabelecimentos rurais que tem acesso ao mercado de crédito, por classes de tamanho, e de que forma o crédito recebido por esses estabelecimentos está associado à área e produção total. Comparações são feitas entre os dados censitários, bem como destes com os do Banco do Brasil, no período 1970-76.

O Brasil possui um grande número de unidades de produção agropecuária. Segundo dados dos Censos Agropecuários de 1970 e 1975, os estabelecimentos rurais passaram de 4.924 mil para 4.993 mil, enquanto a área total correspondente cresceu de 295 milhões para 323 milhões de hectares⁽¹¹⁾. Este acréscimo de 28 milhões de hectares foi principalmente influenciando pela incorporação de terras em grandes unidades na Amazônia e no Centro-Oeste.

Os dados da tabela 10 sugerem para a estrutura fundiária e de produção as seguintes tendências: a. aumento do número de estabelecimentos em quase todos os estratos/classes de tamanho; b. perda na participação percentual das classes de menor tamanho em relação à área total dos estabelecimentos; c. ligeira queda na contribuição relativa para o valor da produção total dos estratos até 100 hectares em benefício dos estratos de maior área; e, d. diminuição da área média dos estabelecimentos de menos de 10 hectares e de 100 a 1.000 hectares e aumento nas duas últimas classes⁽¹²⁾.

A análise da classe de estabelecimentos com menos de 10 hectares chama a atenção para dois pontos importantes. O primeiro, é que o número dessas pequenas unidades de produção continuou crescendo, mas a uma

taxa bem inferior àquela verificada entre 1960 e 1970. O segundo, é que mesmo perdendo alguns pontos percentuais na sua contribuição para o produto total, o Censo de 1975 indica uma vantagem não desprezível sobre as classes de 1.000 hectares ou mais.

Tudo indica prevalecer, no Brasil, uma relação inversa entre tamanho do estabelecimento e contribuição para a produção total. Sobre esta evidência, deve-se ter um certo cuidado ao interpretá-la para fins de decisão política. Em favor dos pequenos estabelecimentos devem ser ponderados o seu número crescente, importância social e potencialidade de produção, desde que lhe sejam oferecidas opções tecnológicas de como produzir e uma sólida estrutura de serviços. No caso dos grandes estabelecimentos há a variável distância dos mercados e necessidade de pesados investimentos em infra-estrutura, o que, segundo a teoria econômica, justifica a produção de caráter mais extensivo. Assim, como apontado por Dias (1978) a política governamental tem favorecido principalmente as grandes unidades de produção na ampliação da fronteira agrícola.

Em 1975, a primeira classe de estabelecimentos representava 52,1% do número total, 2,8% da área total e 14,8% da produção total; no outro extremo, as unidades com mais de 1.000 hectares respondiam por menos de 0,9% do número de estabelecimentos; 42,9% da área e 13,5% da produção. Os estratos de 10 a menos de 1.000 hectares, onde se concentra a produção agrícola comercial, registraram 46,9% do número, 54,3% da área e 71,4% da produção total.

Em 1970, segundo o Censo, 88,5% dos estabelecimentos rurais do Brasil não tiveram acesso aos mercados de crédito institucional e informal. Isto, apesar da grande expansão dos financiamentos agropecuários que ocorreu a partir de 1966-67. O número de estabelecimentos que receberam créditos dos bancos comerciais oficiais seria estimado, na melhor das hipóteses, em 410 mil. Ademais, a evidência disponível é de que, mesmo considerando que o Censo não pode cap-

(11) Para a definição de estabelecimento rural ver Censos Agropecuários de 1970 e 1975, onde são apontadas pela FIBGE pequenas diferenças conceituais.

(12) As tendências de variação da área média foram obtidas da comparação entre os dois últimos Censos. Elas não podem ser observadas na tabela 10.

TABELA 10
DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS RURAIS DO BRASIL,
SEGUNDO O TAMANHO E SUA PARTICIPAÇÃO NA ÁREA TOTAL E PRODUÇÃO TOTAL
1970 E 1975

Estrato de tamanho (hectare)	Censo 1970				Censo 1975				Distribuição dos empréstimos rurais, segundo a fonte		
	Estabelecimento		Área (%)	Produção (%)	Estabelecimento		Área (%)	Produção (%)	Bancos oficiais (%)	Outros (%)	Total (%)
	Número	(%)			Número	(%)					
Menos de 10	2.519.630	51,1	3,1	17,8	2.601.860	52,1	2,8	14,8	2,7	5,7	3,2
10 a menos de 100	1.934.392	39,3	20,4	40,0	1.898.949	38,0	18,6	38,5	28,6	29,0	28,7
100 a menos de 1.000	414.746	8,4	37,0	29,3	446.170	8,9	35,7	32,9	46,5	34,6	44,6
1.000 a menos de 10.000	35.425	0,7	27,2	10,7	39.648	0,8	27,8	12,2	19,2	22,2	19,7
10.000 ou mais	1.449	< 0,1	12,3	1,9	1.820	< 0,1	15,1	1,3	3,0	8,5	3,8
De tamanho não declarado	18.377	0,4	—	0,3	4.805	< 0,1	—	0,3	—	—	—
Total	4.924.019	99,9	100,0	100,0	4.993.252	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Censos Agropecuários, 1970 e 1975 - FIBGE.

tar a verdadeira situação do crédito à agricultura, um dos objetivos da Lei 4.829 não fora ainda alcançado. Este objetivo é o de fortalecer economicamente pequenos e médios agricultores via crédito (ARAÚJO & MEYER, 1979).

Analizando-se as estatísticas do Censo de 1975 sobre o valor dos créditos por instituições oficiais e outras, assim como sua distribuição nos diversos estratos de tamanho, tem-se entre 1970 e 1975 um acréscimo real de 227,3% no volume total de crédito rural. Em 1975, 85,6% dos estabelecimentos não foram atingidos pelo crédito⁽¹³⁾

As fontes oficiais de crédito aumentaram sua participação relativa na oferta, de 78,9% em 1970 para 83,7% em 1975. As demais fontes de crédito — bancos comerciais privados, firmas e indivíduos — declinaram de 21,1% para 16,3% no mesmo período.

Os dois estratos de áreas menores receberam uma parcela de crédito inferior à sua

parcela em área e produção. Esse resultado é particularmente verdadeiro, ao se analisar o crédito das fontes oficiais. Outro resultado importante é que, de 1970 para 1975, a posição desses estratos em relação ao uso do crédito parece ter piorado. Assim, enquanto o Censo de 1970 indica que 5,5% e 33,1% do crédito total foram obtidos, respectivamente, pelos estabelecimentos com menos de 10 e de 10 a menos de 100 hectares, em 1975 essas proporções são de 3,2% e 28,7%.

O grupo de estabelecimentos de 100 a menos de 1.000 hectares foi novamente o mais favorecido pela política de crédito rural. Os estabelecimentos desse estrato de área receberam 44,6% do crédito total em 1975, tendo ao mesmo tempo apoio financeiro das instituições oficiais (46,5%) e de outras instituições (34,6%). Mesmo admitindo que essas unidades operam em situação de economias de escala, é válido questionar se o custo do subsídio, as distorções nos mercados de fatores e os efeitos perversos sobre a distribuição da renda podem ser ignorados por tanto tempo⁽¹⁴⁾. Os créditos dos bancos

(13) Os dados da tabela 11 indicam que 718.160 estabelecimentos do total de 4.993.252 fizeram uso de crédito em 1975, ou seja, 14,4%.

(14) Ver SAYAD (1978) e ADAMS & GRAHAM (1980).

comerciais privados e de outras fontes mostraram-se uma vez mais concentrados nas grandes fazendas, com os estratos de 100 a menos de 10.000 hectares recebendo 56,8% do valor total financiado em 1975. Uma concentração nesses mesmos estratos é encontrada no Censo de 1970.

As proporções correspondentes ao Estado de São Paulo no último Censo são as seguintes para o total do crédito distribuído: estrato com menos de 10 hectares, 4,6%; de 10 a menos de 100 hectares, 28,5%; de 100 a menos de 1.000 hectares, 45,4%; de 1.000 a menos de 10.000 hectares, 19,5%; e, com 10.000 hectares ou mais, 2,0%. Esse perfil de distribuição estadual é, sem dúvida, mais favorável aos pequenos estabelecimentos, quando comparado ao do País como um todo.

A tabela 11 mostra outra perspectiva do problema distributivo. É verdade que todos os estratos receberam mais crédito em 1975, mas é verdade também que grande parte desse crédito adicional foi mobilizado pelos grandes estabelecimentos. A última coluna desta tabela indica que os estabelecimentos de 10.000 hectares ou mais estavam recebendo Cr\$ 0,75 por cruzeiro de valor da produção; os estabelecimentos com menos de 10 hectares receberam somente Cr\$ 0,06 por unidade de produção. Assim, a política de crédito, além de não alcançar o objetivo de tornar o crédito disponível aos pequenos e médios agricultores, está voltada para os grandes agricultores, embora estes, proporcionalmente, produzam menos que aqueles.

A conclusão semelhante se chega analisando as estatísticas de distribuição do crédito do Banco do Brasil, segundo o tamanho do empréstimo. Esses dados cobrem o período 1969-76 e a pressuposição básica para interpretá-los é de que existe alta correlação entre tamanho do empréstimo e tamanho da unidade de produção (tabela 12). Em muitos casos, porém, essa pressuposição é irreal, especialmente em regiões onde as unidades de grande porte recebem vários empréstimos para fins específicos. Ainda assim, as

estatísticas sugerem uma tendência do Banco do Brasil operar mais com os grandes agricultores/empréstimos, sobretudo no caso das atividades agrícolas.

Numa tentativa adicional de se alcançar distribuição mais equitativa do crédito rural, o Banco Central, pela Resolução 546, de maio de 1979, impôs que pelo menos 25% dos empréstimos do SNCR sejam feitos a *mini* e pequenos agricultores, assim classificados em função do valor da produção da sua fazenda.

4. Taxa de Juros e Subsídio

A política de crédito rural tem funcionado como mecanismo de compensação no quadro geral das políticas econômicas do País, a maioria delas voltada para a aceleração do crescimento industrial e controle da inflação.

As políticas de controle dos preços agrícolas (ou de supervalorização da taxa de câmbio) induzem, por exemplo, a uma menor rentabilidade dos investimentos na agricultura. Em outras palavras, diminui a eficiência marginal do capital e, a uma dada taxa de juros, deverão cair os investimentos no setor. Se, porém, o governo impõe uma taxa de juros mais barata e subsidiada, os investimentos poderão retornar ao nível que teriam à taxa anterior, de mercado. Isto significa que tudo trabalharia como se não houvesse controle de preços dos produtos. Sayad (1979) faz uma exposição formal desse mecanismo de compensação.

Entretanto, como também sugere Sayad, esse mecanismo é sujeito a vários pontos críticos. Um deles é de que os mutuários do crédito rural procuram alocar investimentos onde for maior a rentabilidade do capital. Assim, quando diminui o retorno ao capital na agricultura é provável que a taxa subsidiada de juros não leve, necessariamente, à expansão dos investimentos no setor. Os agricultores tomarão o máximo de créditos baratos que puderem e, por cer-

TABELA 11

VALOR DOS EMPRÉSTIMOS RURAIS E SUA RELAÇÃO COM O NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS
E VALOR DA PRODUÇÃO DOS ESTRATOS DE ÁREA TOTAL,
BRASIL,
1970 e 1975

Estrato (hectare)	Valor Total dos Empréstimos (em milhões de cruzeiros) ^(a)		Valor Médio dos Empréstimos por Estabelecimentos (em cruzeiros) ^(a)		Relação entre Valor dos Empréstimos e Valor da Produção	
	1970	1975	1970	1975	1970	1975
Menos de 10	1.696,8	3.263,0	673,4	1.254,2	0,05	0,06
10 a menos de 100	10.211,6	28.982,1	5.279,1	15.262,2	0,14	0,19
100 a menos de 1.000	12.895,1	45.094,9	31.091,0	101.071,5	0,24	0,35
1.000 a menos de 10.000	4.820,0	19.914,7	136.058,0	502.289,6	0,24	0,42
10.000 ou mais	1.230,3	3.826,5	849.287,4	2.102.458,3	0,36	0,75
Total ^(a)	30.853,8	101.081,2	6.266,0	20.243,5	0,17	0,26

Nota: (a) = Em valores aproximados. Valores corrigidos pelo índice "2" da Fundação Getúlio Vargas, com base em 1978.

Fonte: Censos Agropecuários, 1970 e 1975 — FIBGE.

TABELA 12

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DO VALOR DOS FINANCIAMENTOS RURAIS DO BANCO DO BRASIL,
SEGUNDO O TAMANHO DO EMPRÉSTIMO,
BRASIL,
1969-1976^(a)

Ano	Empréstimos Agrícolas			Empréstimos Pecuários		
	Pequenos	Médios	Grandes	Pequenos	Médios	Grandes
1969	30,95	45,81	23,24	42,54	42,11	15,35
1970	27,57	47,16	25,27	39,45	45,91	14,64
1971	24,61	43,99	31,40	30,32	51,26	18,42
1972	20,69	42,17	37,14	28,92	50,09	20,99
1973	17,22	38,75	44,03	17,43	47,62	34,95
1974	15,12	37,43	47,45	17,24	48,41	34,35
1975	11,77	34,18	54,05	15,06	49,48	35,42
1976	11,38	35,09	53,53	12,12	40,97	46,91

Nota: (a) = De 1969 a 1973, o pequeno empréstimo tinha valor até 50 vezes o maior salário mínimo do País; o médio se situava entre valores acima de 50 salários e até 500 salários; e, o grande empréstimo tinha valor superior a 500 salários. A partir de 1974, passou-se a considerar como parâmetro o valor global da produção anual e o total das operações de crédito, expresso em Maior Valor de Referência-MVR (Carta Circular do Banco Central do Brasil-BACEN n.º 109 de 20/2/74).

Fonte: Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED (1978), a partir de dados básicos do Banco do Brasil S/A.

to, aplicarão esses recursos em fins produtivos. Mas, é de se esperar que usem os recursos internos disponíveis nas melhores alternativas de investimento. Chegar-se-á, então, a uma situação em que a agricultura passa a depender fortemente do crédito rural para financiar suas atividades e, cada vez menos, são essas atividades financiadas pelos recursos próprios dos agricultores.

Outros pontos discutíveis parecem ser pressuposições básicas da política de juros subsidiados, vigente no Brasil: *a.* os agricultores de baixa renda são incapazes de poupar ou de responder positivamente às oportunidades para tanto; *b.* a maioria dos agricultores necessita de crédito barato e assistência técnica para adotar novas tecnologias e investir mais nas fazendas; *c.* os créditos dirigidos para certos insumos estratégicos (ou em espécie) são usados nos fins estabelecidos por contrato; *e, d.* o crédito institucional, provido pelo Sistema Financeiro Nacional, é um instrumento capaz de melhorar a posição social dos *mini* e pequenos produtores, bem como das regiões mais pobres do País⁽¹⁵⁾. Adams e Graham (1980), ao fazerem uma revisão das políticas de crédito nos países em desenvolvimento, com características semelhantes às do Brasil, tentam mostrar que essas pressuposições são incorretas ou fracas.

A experiência brasileira de crédito rural institucional tem, entretanto, algumas características interessantes e peculiares. Uma delas é que o crédito subsidiado não é privilégio apenas da agricultura. Outra, é que, se melhor consideradas algumas variáveis que influenciam a oferta de crédito, parece viável um aperfeiçoamento substantivo do SNCR. Peculiaridade adicional, é que os agricultores com acesso ao crédito têm margem muito ampla para tomar decisões, especial-

mente no custeio; a nossa política não é tão restritiva ou dirigida como parece ser o caso de alguns países estudados por Von Pischke e Adams (1980). Algumas das restrições ou limitações do SNCR já foram discutidas, quanto ao planejamento e distribuição.

A tabela 13 apresenta estimativas do subsídio anual embutido na taxa de juros do crédito rural de 1970 a 1979 (em Cr\$ de 1978). Para tanto, foram consideradas, de um lado, as taxas de inflação, expressas pelo Índice "2" da Fundação Getúlio Vargas, e de outro, as taxas médias de juros nominais, de 15% ao ano para o crédito de custeio e de 18% para os créditos de investimento e comercialização. Em 1979, em face das mudanças na política, as taxas consideradas foram 33% e 38%, respectivamente para os empréstimos de custeio e comercialização, e investimento. Do ajustamento dessas taxas em relação às taxas de inflação estimou-se qual seria o subsídio implícito nos três tipos de crédito, admitindo 9 meses de prazo médio em custeio, um ano em investimento e 3 meses em comercialização.

De início, nota-se uma diminuição do subsídio implícito até 1973. A partir de 1974, quando a inflação atingiu o patamar dos 30%, esse custo é crescente, sobretudo no último ano da série. Em 1979, várias mudanças foram introduzidas na política agrícola e de crédito, aumentando os juros do SNCR, mas a inflação de 77,2% acabou elevando demais o "custo social" da política de crédito. De 1974 a 1979, esse custo aumentou em pelo menos 192%.

Considerando apenas os empréstimos de custeio e investimento, que atingem diretamente a produção agrícola e o produtor rural, tem-se uma situação em que para cada cruzeiro de financiamento o subsídio implícito é de Cr\$ 0,14. Incluindo-se a comercialização, esse índice sobe para Cr\$ 0,16. Relacionando-se o subsídio com a produção agropecuária, também em 1979, ter-se-ia

(15) O Ministro da Fazenda, em pronunciamento público, afirma ser esta suposição uma justificativa para o subsídio na taxa de juros (Ver Jornal do Brasil, 23 maio 1980).

CRÉDITO RURAL

TABELA 13
ESTIMATIVA DO SUBSÍDIO IMPLÍCITO NAS TAXAS DE JUROS DO CRÉDITO RURAL,
SEGUNDO A FINALIDADE PRINCIPAL
BRASIL, 1970-1979^(a)

Ano	Taxa anual de inflação	Subsídio implícito nos financiamentos rurais						Valor total milhões de cruzeiros ^(d)	
		Custeio ^(b)		Investimento ^(c)		Comercialização ^(c)			
		Taxa real de juros (%)	Milhões de cruzeiros ^(d)	Taxa real de juros (%)	Milhões de cruzeiros ^(d)	Taxa real de juros (%)	Milhões de cruzeiros ^(d)	(A+B)	(A+B+C)
1970	19,6	- 3,0	922,0	- 1,3	243,2	- 0,3	58,4	1.165,2	1.223,6
1971	19,4	- 2,8	970,3	- 1,2	281,9	- 0,3	64,5	1.252,2	1.316,7
1972	15,8	- 0,5	205,6	0,0	0,0	0,0	0,0	205,6	205,6
1973	15,5	- 0,3	178,6	0,0	0,0	0,0	0,0	178,6	178,6
1974	34,6	- 10,9	8.459,5	- 12,3	6.417,9	- 3,1	1.320,2	14.877,4	16.197,6
1975	29,2	8,2	9.044,2	- 8,7	6.841,3	- 2,2	1.379,6	15.885,5	17.265,1
1976	46,4	- 16,0	17.403,7	- 19,4	16.209,8	- 4,8	3.140,0	33.613,5	36.758,5
1977	38,7	12,9	14.029,9	- 15,0	8.369,5	- 3,7	2.421,5	22.399,4	24.820,9
1978	40,8	- 13,7	15.284,6	- 16,2	9.464,6	4,0	2.558,1	24.749,2	27.307,3
1979	77,2	18,7	27.407,8	22,1	16.089,0	6,2	4.466,4	43.496,8	47.963,2

Notas: (a) A taxa real de juros é calculada pela expressão $\frac{1+i}{1+p} - 1$, onde i é a taxa nominal de juros e p a taxa anual de inflação.

(b) A taxa de juros média dos empréstimos de custeio é de 15% a.a. de 1970 a 1978; em 1979 é de 33%. O prazo médio é estimado em 9 meses.

(c) A taxa de juros média dos empréstimos de investimento é de 18% de 1970 a 1978; em 1979 é de 38% nos investimentos e 33% na comercialização. O prazo médio dos empréstimos de comercialização é de 3 meses.

(d) Valores corrigidos pelo índice "2" da Fundação Getúlio Vargas, com base em 1978.

Fonte: Fundação Getúlio Vargas e Banco Central do Brasil.

aproximadamente um subsídio de crédito de Cr\$ 0,13 por unidade de valor do produto agropecuário, quando incluídos o custeio e o investimento. Esse valor atinge Cr\$ 0,14 ao se incluir também os financiamentos para a comercialização dos produtos.

Sayad (1978) estimou o custo dos programas de crédito rural em Cr\$ 51 bilhões em 1977; nesta pesquisa o valor correspondente seria Cr\$ 18 bilhões⁽¹⁶⁾. Além disso, estimou relações anuais benefício/custo no período de 1960-78, assumindo ser de 70% a eficácia dos investimentos financiados pelo crédito no setor. É interessante observar que essa relação, no geral, foi maior que a unidade. Apesar desses resultados favoráveis à política pode-se notar uma alta sensibilidade ao nível estimado para a eficácia.

Outro tipo de comparação diz respeito aos fluxos de transferência de recursos de e para agricultura; isto é, até que ponto as políticas de estímulo são compensatórias em relação àquelas que favorecem outros setores e discriminam a agricultura? Lopes e Schuh (1979), por exemplo, analisaram o impacto sobre a agricultura das políticas de sobrevalorização da moeda (ou imposto de exportação implícito sobre o setor agrícola) e da tributação imobiliária, usando o modelo de Floyd (1965). Concluíram que o tributo, via sobrevalorização da taxa de câmbio, pode produzir significativo impacto no uso e remuneração dos fatores de produção na agricultura, extraíndo recursos da mesma. Mais objetivamente, cairia o nível de emprego no setor rural e não seria desprezível o valor da transferência de mão-de-obra e do outflow de capital de giro.

Em resumo, pesquisas sobre avaliação de políticas econômicas e do seu impacto sobre a agricultura servem não apenas para explicar os desequilíbrios e problemas enfrentados pela economia, mas podem ser

(16) Tal diferença provavelmente pode ser explicada pelos procedimentos distintos, em termos de prazos, taxas de juro e medida do volume de crédito (estoque versus fluxo).

muito úteis na reformulação das políticas que os provocam e que sejam socialmente de custo elevado.

Conclusões

A análise da distribuição do crédito ao nível nacional, por modalidades e segundo os produtos financiados, permite identificar alguns problemas no crédito rural não sómente provocados, em certos casos, por impropriedades ou indefinições das políticas mas também, em outros, por questões inerentes aos mercados financeiros para a agricultura. Isto sugere a possibilidade de alguns aperfeiçoamentos importantes na política econômica.

Da análise dos fluxos de crédito à agricultura, pode-se perceber que ao nível nacional foi dos mais significativos o impulso dado à oferta de empréstimos rurais, sobretudo nos destinados ao custeio da produção agrícola. Entre 1970 e 1979, os empréstimos para custeio e investimento passaram de 0,34 para 0,66 do produto líquido setorial. Esta é a relação mais importante para fins de política econômica, pois quando incluídos os empréstimos de comercialização, a relação resultante superestima os créditos efetivamente recebidos pelos agricultores e suas cooperativas. Neste sentido, porém, deve ser reconhecida a dificuldade prática de separar os empréstimos de comercialização que beneficiam o produto e não o comprador.

Em particular, no custeio agrícola foi possível observar forte concentração dos empréstimos em apenas sete produtos, dos quais soja e trigo recebem 30% ou mais do custeio agrícola total. Esta evidência pode, inclusive, explicar parcialmente o perfil distributivo do crédito tanto ao nível regional como de unidade produtiva. Esses dois produtos, além de desfrutarem condições excepcionais de estímulo à produção, são produzidos em associação na Região Sul, principalmente nos estados do Paraná e Rio Grande do Sul, onde utilizam os mesmos re-

cursos produtivos no mesmo ano. Outra impropriedade observada é a nítida vantagem que os produtos de exportação ou matérias-primas para a indústria têm sobre os produtos de mercado interno. Pode-se até argumentar que alguns desvios do segmento da produção para o mercado interno para o de exportação são fatos aleatórios e fora de controle da política de crédito, mas esse argumento perde a razão de ser quando, simultaneamente, controlam-se os preços dos alimentos e subsidiam-se os créditos à exportação.

Quanto ao investimento agrícola, os créditos favoreceram particularmente o incremento do capital em máquinas e melhoramentos, e a fundação de lavouras, estas inclusive nos limites da fronteira agrícola. Resalte-se, porém, que esses ganhos de capital não possibilitaram a perda relativa de importância da terra na estrutura do capital total das fazendas. Entre 1970 e 1975, houve uma rápida valorização dos preços de todas as classes de terra, o que pode estar associado à vigorosa expansão da oferta de créditos à agricultura.

No custeio pecuário, precisam ser diminuídas as oscilações nos fluxos de financiamento, que tanto têm caracterizado essa modalidade. A mesma conclusão pode ser estendida ao investimento pecuário que, ao contrário do que ocorre nas lavouras, é o principal tipo de crédito canalizado pelas atividades criatórias. Isto significa que a pecuária é muito sensível a mudanças na política de crédito de investimento, como as que ocorreram entre 1970 e 1978, e que acabaram contribuindo para acentuar os picos de abundância e escassez. Sugere-se, neste sentido, um menor grau de interferência na política para que esta possa se ajustar melhor aos ciclos que caracterizam a atividade criatória. Em vez de orientar a oferta de crédito segundo objetivos ou dificuldades conjunturais, dever-se-ia ter linhas bem definidas e, na medida do possível, generalizadas de crédito. A decisão de investir deve ficar a cargo de quem produz e não de quem planeja. Aquele, mais do que es-

CRÉDITO RURAL

te, saberá identificar as melhores oportunidades de investimento.

Parte considerável dos empréstimos de comercialização agrícola ou pecuária pode ser caracterizada como aporte de capital de giro à indústria e ao comprador dos produtos da terra. Apesar de uma indiscutível melhoria na política de preços mínimos, sobretudo na Região Centro-Sul, os financiamentos à comercialização de alguns produtos importantes, como carne, leite, algodão e cana-de-açúcar, com muita freqüência desestimulam os agricultores de maior potencial e, por isso mesmo, as normas que condicionam esses empréstimos deveriam ser objeto de análise e revisão. Tal revisão deveria levar em conta, por exemplo, nova conceituação e classificação dos créditos de comercialização.

Os cenários regionais de distribuição do crédito rural permaneceram praticamente os mesmos já identificados em outras pesquisas. As Regiões Sul e Sudeste, onde se localiza uma agricultura predominantemente comercial, continuam absorvendo 77% ou mais do total dos financiamentos. Entretanto, a Região Centro-Oeste realizou ganhos notáveis de participação, o que pode ser atribuído ao deslocamento da fronteira de produção agropecuária.

Exceção feita à Região Norte, houve uma evolução positiva no acesso ao crédito rural, destacando-se nesse aspecto o Sul e o Sudeste, onde cerca de 25% das unidades de produção receberam algum tipo de empréstimo em 1975. Cabe ressaltar, ainda, que as Regiões Norte e Nordeste têm percentuais relativos à produção total maiores que os de crédito; há uma certa equivalência entre proporção do produto e proporção dos créditos nas Regiões Sul e Sudeste e nítida vantagem dos créditos sobre a produção na Região Centro-Oeste.

Do lado da oferta, a concentração do crédito rural em certas regiões do País pode ser teoricamente explicada por princípios econômicos básicos. Na prática, porém, são

recomendáveis estudos sobre os fatores que afetam o desempenho das instituições financeiras, bem como sobre os incentivos necessários ao seu envolvimento definitivo com o crédito à agricultura. Por razões óbvias, essa recomendação é mais relevante no caso das instituições de capital privado.

Para alterar o perfil da distribuição regional do crédito, em favor das regiões de agricultura tradicional, são necessárias outras medidas visando a interiorizar a oferta de serviços bancários, a exemplo daquela que prevê a implantação dos Postos Avançados de Crédito Rural. Empréstimos a grupos de agricultores e uso de garantias em conjunto talvez sejam opções a serem testadas em algumas regiões. Outra opção promissora é o aumento do fluxo de recursos para repasse pelas cooperativas, o que provavelmente pode ser feito com menor custo operacional e, em regiões mais distantes, sem os investimentos exigidos para implantar e operar uma agência bancária.

De 1970 a 1975, apesar da formidável expansão do crédito, um grande número de agricultores permaneceu à margem dos mercados financeiros, a julgar pelos dados censitários. Apenas 15% dos estabelecimentos rurais existentes no País obtiveram algum tipo de financiamento de fontes institucionais ou não. Outra conclusão é a de que, na melhor das hipóteses, se manteve o padrão distributivo já apontado em outras pesquisas. Os estabelecimentos com menos de 10 hectares, ainda que contribuindo com cerca de 15% da produção, só receberam algo como 3% dos créditos contratados. Ademais, chega-se a uma perspectiva sombria quando se comparam as participações do crédito por unidade de valor da produção nas diferentes classes de tamanho de estabelecimento rural.

E quais os grandes beneficiários da política? Indiscutivelmente os agricultores com 100 a menos de 1.000 hectares de área total têm sido especialmente favorecidos. Os dados disponíveis sugerem que esses agricultores são duplamente beneficiados, com

o apoio financeiro dos bancos oficiais e de outras instituições.

No caso especial do Estado de São Paulo, onde há maior número de opções tecnológicas para as fazendas de menor tamanho, a distribuição do crédito é menos viesada do que aquela observada para País como um todo.

O subsídio implícito nas taxas de juros do crédito rural elevou-se geometricamente com a retomada do processo inflacionário e a rigidez das taxas de juros, o que ocorreu entre 1974 a 1979. Neste ano, considerando apenas custeio e investimento, o subsídio é estimado em Cr\$ 0,14 por cruzeiro de crédito contratado, valor esse que atinge Cr\$ 0,16 ao se incluirem os empréstimos de comer-

cialização. Em relação ao produto líquido da agricultura, chega-se também a um subsídio total implícito da ordem de Cr\$ 0,14 por unidade de produto.

Esses números *per se* não permitem uma avaliação conclusiva sobre a política de crédito rural. Todavia, quando sobrepostos ou incorporados a problemas decorrentes de desajustamentos ou distorções por ela provocados e, mais que tudo, à luz dos efeitos perversos da política sobre a distribuição da renda, não há como justificá-los. Tem-se assim, como conclusão, a necessidade de uma reformulação de objetivos e filosofia de atuação do SNCR, conquanto não se perca de vista o seu quadro institucional maior que é o Sistema Financeiro Nacional.

Referências Bibliográficas

ADAM, D. & GRAHAM, Douglas. *A critique of traditional agricultural credit projects and policies*. Columbus, Ohio. Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper 621. 1980.

ARAÚJO, Paulo F. *Cidade de. An economic study of factores the demand for agricultural credit at the farm level*. Columbus, Ohio. Tese de M.S. apresentada à Ohio State University.

— *Análise da política de crédito à agricultura brasileira*. Piracicaba. Tese de Livre-Docência apresentada à ESALQ/USP.

— & MEYER, R.L. *Política de crédito agrícola no Brasil: objetivos e resultados*. In: VEIGA, A. Coordenador. *Ensaio sobre Política Agrícola Brasileira*. São Paulo, Governo do Estado, Secretaria da Agricultura, 1979. p. 137-62.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Manual de Crédito Rural*. Brasília, Manual de Normas e Instruções. Departamento de Crédito Rural/BACEN, 1980. c. 9, 10 e 11.

— *Boletim do Banco Central do Brasil*. Brasília, Departamento Econômico/BACEN, 1980, vários números.

BARROS, G. S. de Camargo. *Análise econômica dos fatores relacionados ao uso de crédito rural no Município de Piracicaba, Estado de São Paulo*. Piracicaba, Dissertação de Mestrado apresentada à ESALQ/USP, 1973.

DIAS, G. L. Silva. *Estrutura agrária e crescimento extensivo*. São Paulo, SP Tese de Livre-Docência apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1978.

FLOYD, J. E. *The effects of farm price supports and the returns to land and la-*

CRÉDITO RURAL

- bor agriculture. *Journal of Political Economy*, 23 (2): 148-58, April, 1965.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.** O complexo pecuário — rumo a uma política global. *Agroanalysis*, 7 (33): 79-81, 1979.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA — FIBGE.** *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, 1970 e 1975.
- LANGONI, Carlos G.** Depoimento perante a comissão parlamentar de inquérito, da câmara dos deputados, sobre a avaliação crítica da problemática agropecuária no Brasil. Brasília, Banco Central do Brasil, 1980. (mimeografado).
- LOPES, M.R. & SCHUH, G. E.** A mobilização de recursos da agricultura: uma análise de política para o Brasil. Brasília, Ministério da Agricultura, Comissão de Financiamento da Produção, 1979. (Coleção Análise e Pesquisa, 8).
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, Comissão Coordenadora da Política Nacional de Crédito Rural — COMCRED.** *Crédito Rural — Perfis de Distribuição de Dados Estatísticos*. Brasília, 1978, volume 6.
- MORICOCHI, L.** Algumas considerações sobre a produção de leite no Estado de São Paulo. *Informações Econômicas*, 9 (2), fevereiro 1979.
- PFEFFERMANN, G.P. & WEBB, R.** The distribution of income in Brazil. Washington, D.C. World Bank Staff Working Paper N.º 356, September, 1979.
- SANDERS, J. H. & RUTTAN, V. W.** Biased choice of technology in Brazilian agriculture. In: BINSWANGER, H. & RUTTAN, V.W. Editores. *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*. The Johns Hopkins University Press, 1978.
- SAYAD, João.** Crédito rural no Brasil. São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo, 1978. (Relatórios de Pesquisa, 1).
- . The impact of rural credit on production and income distribution. São Paulo, Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, 1979. (mimeografado).
- SCHUH, G.E.** *The Agricultural Development of Brazil*. New York, Praeger, 1970.
- SHANE, M.** The role of capital and credit markets in regional development: problems and issues. Saint Paul, Minnesota, Department of Agricultural and Applied Economics, University of Minnesota, Staff Paper P 72-27, 1972.
- VON PISCHKE, J.D. & ADAMS, D.** Fungibility and the design and evaluation of agricultural credit projects. Columbus, Ohio, Department of Agricultural Economics and Rural Sociology, The Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper N.º 644, 1980.