



Escola Nacional de Administração Pública

**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E**  
**DESENVOLVIMENTO**

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO**  
**RURAL: A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAMP PELA**  
**CAIXA ECONÔMICA FEDERAL NO PERÍODO DE**  
**2013/2014 - 2021/2022**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**OSVALDO CHACAROLLI JÚNIOR**

BRASÍLIA – DF

2023

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO RURAL: A  
IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAMP PELA CAIXA  
ECONÔMICA FEDERAL NO PERÍODO DE 2013/2014 -  
2021/2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Osvaldo Chacarolli Júnior

Orientador: Mauro Santos Silva

Brasília - DF

2023

C431f Chacarolli Júnior, Osvaldo

Financiamento do desenvolvimento rural: a implementação do Pronamp pela Caixa Econômica Federal no período de 2013/2014 - 2021/2022 / Osvaldo Chacarolli Júnior. -- Brasília: Enap, 2023.

81 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração Pública, 2023.

Orientação: Prof. Dr. Mauro Santos Silva

1. Bancos Públicos. 2. Política Agrícola. 3. Caixa Econômica Federal. 4. Crédito Rural. 5. Pronamp. II. Título. II. Silva, Mauro Santos orient.

CDD 354.86

---

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880

**OSVALDO CHACAROLLI JÚNIOR**

**FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO RURAL: A  
IMPLEMENTAÇÃO DO PRONAMP PELA CAIXA  
ECONÔMICA FEDERAL NO PERÍODO DE 2013/2014 -  
2021/2022**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 31 de agosto de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Mauro Santos Silva, Orientador – ENAP

---

Prof. Dr. Ian Ramalho Guerriero – ENAP

---

Prof. Me. André Luis Torres – CEF

BRASÍLIA

2023

## **I. DEDICATÓRIA**

Dedico esta dissertação de mestrado à minha filha Beatriz, fonte inesgotável de inspiração. Seu amor, sorriso e presença constante me deram forças para enfrentar os desafios deste percurso acadêmico. Que este trabalho seja um legado de dedicação e determinação, para que você, minha querida Beatriz, sempre acredite em seus sonhos e lute por eles.

## II. AGRADECIMENTOS

Agradeço de coração a todas as pessoas que foram fundamentais em minha jornada acadêmica. Aos meus pais, Osvaldo e Maria, sou imensamente grato pelo amor, apoio incondicional e valores que me transmitiram ao longo da vida. À minha esposa, Camila, agradeço por seu companheirismo, paciência e compreensão durante todo o processo de realização deste mestrado. Ao meu professor orientador, Mauro Santos Silva, expresso minha mais profunda gratidão. Sua orientação, conhecimento e dedicação foram essenciais para o desenvolvimento deste trabalho. Espero que esta dissertação de mestrado seja uma forma de honrar a influência positiva que cada um de vocês teve em minha vida. Por fim, reitero meus agradecimentos aos colegas de instituição e aos consultores técnicos das empresas de assistência técnica e extensão rural que generosamente dedicaram seu tempo e conhecimento para participar das entrevistas realizadas para a elaboração deste trabalho.

### **III. EPÍGRAFE**

“Erros são, no final das contas, fundamentos da verdade.  
Se um homem não sabe o que uma coisa é, já é um avanço  
do conhecimento saber o que ela não é.” - Carl Jung

#### **IV. LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

<b>ATER</b>	Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>ATNC</b>	Assessoramento Técnico em Nível de Carteira
<b>B3</b>	Brasil, Bolsa e Balcão
<b>Bacen</b>	Banco Central do Brasil
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>Caixa</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CAR</b>	Cadastro Ambiental Rural
<b>CCB</b>	Cédula de Crédito Bancário
<b>CCIR</b>	Certificado de Cadastro de Imóvel Rural
<b>CETIP</b>	Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos
<b>CIR</b>	Cédula Imobiliária Rural
<b>CMN</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CPR</b>	Cédula de Produto Rural
<b>CRH</b>	Cédula Rural Hipotecária
<b>CRP</b>	Cédula Rural Pignoratícia
<b>CRPH</b>	Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária
<b>DIR</b>	Depósito Interfinanceiro Rural
<b>DR</b>	Duplicata Rural
<b>EAD</b>	Educação à distância
<b>FAM</b>	Fator de Atualização Monetária
<b>FGS</b>	Fundo Garantidor Solidário
<b>FGTS</b>	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
<b>Funcafé</b>	Fundo de Defesa da Economia Cafeeira
<b>GEGRO</b>	Gerência Nacional do Agronegócio
<b>IGP-DI</b>	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
<b>Inovagro</b>	Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica na Produção Agropecuária
<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IPCA</b>	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
<b>LCA</b>	Letra de Crédito do Agronegócio
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura e Pecuária
<b>MCR</b>	Manual de Crédito Rural
<b>NCR</b>	Nota de Crédito Rural
<b>NPR</b>	Nota Promissória Rural
<b>PAP</b>	Plano Agrícola e Pecuário

<b>PIS</b>	Programa de Integração Social
<b>PMCMV</b>	Programa Minha Casa, Minha Vida
<b>Proagro</b>	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
<b>Proger</b>	Programa de Geração de Emprego e Renda
<b>Pronaf</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>Pronamp</b>	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
<b>RBA</b>	Renda Bruta Anual
<b>SELIC</b>	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
<b>SNCR</b>	Sistema Nacional de Crédito Rural
<b>SUAGR</b>	Superintendência Nacional de Agronegócios
<b>VBP</b>	Valor Bruto da Produção
<b>VSR</b>	Valor Sujeito a Recolhimento
<b>ZARC</b>	Zoneamento Agrícola de Risco Climático
<b>ZEE</b>	Zoneamento Ecológico-Econômico

## **V. LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Taxas de juros (% a.a.) aplicadas a operações de crédito rural, taxa SELIC e inflação (IPCA) entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Tabela 2: Valores contratados em crédito rural (R\$ bilhões) conforme segmento de classificação da instituição financeira entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Tabela 3: Regras de exigibilidades e subexigibilidades impostas às instituições financeiras entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Tabela 4: Principais condições de acesso, limite de crédito e taxa de juros aplicadas ao Proger entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Tabela 5: Principais condições de acesso, limite de crédito e taxa de juros aplicadas ao Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Tabela 6: Exigibilidade de direcionamento dos recursos obrigatórios aplicada à Caixa Econômica Federal.

Tabela 7: Valores contratados no Pronamp (R\$ milhões) entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22- principais instituições financeiras.

Tabela 8: Número de contratos celebrados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22- principais instituições financeiras.

Tabela 9: Quantidade de contratos, valor total concedido e valor médio de contratos no Pronamp para as culturas de soja, milho e café, entre 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas.

Tabela 10: Quantidade e valor total (R\$ milhões) de contratos de crédito por região brasileira realizados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas.

## **VI. LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Órgãos constituintes do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Figura 2: Funcionamento do Sistema Nacional de Crédito Rural.

Figura 3: Estrutura organizacional adotada pela CAIXA para implementar o crédito rural

Figura 4: Evolução do número de agências da CAIXA habilitadas a operar crédito rural – 2012 e 2016.

Figura 5: Rede especializada para o atendimento ao produtor rural implantada pela Caixa em 2021.

## **VII. LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1: Total de valores programados e aplicados em crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 2: Valores programados e aplicados em crédito rural segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 3: Valores contratados em crédito rural segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 4: Participação (%) sobre o número de contratos de crédito rural segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 5: Valores contratados em crédito rural segundo suas atividades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 6: Participação (%) das regiões brasileiras sobre o valor contratado de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 7: Participação (%) das instituições financeiras – por segmento - sobre o valor contratado de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 8: Participação (%) das fontes de recursos na concessão de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 9: Valores contratados em programas de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 10: Valores contratados no Pronamp segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 11: Participação (%) de contratos, segundo sua finalidade, nas contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 12: Valores contratados no Pronamp segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 13: Participação (%) das regiões brasileiras sobre o valor contratado no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 14: Participação (%) das regiões brasileiras sobre o Valor Bruto da Produção.

Gráfico 15: Participação (%) das instituições financeiras – por segmento - sobre o valor contratado no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 16: Participação (%) das fontes de recursos sobre o valor contratado no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 17: Desempenho obtido pela Caixa no Pronamp - aplicação de recursos e participação de mercado - entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 18: Valores contratados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas.

Gráfico 19: Inadimplência da carteira de crédito com recursos direcionados – Pessoas físicas – Crédito rural com taxas reguladas

Gráfico 20: Valor médio dos contratos efetuados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas.

Gráfico 21: Valores contratados no Pronamp pela Caixa segundo suas atividades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 22: Valor médio dos contratos efetuados no Pronamp pela Caixa entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 23: Participação (%) de contratos, segundo sua finalidade, nas contratações de Pronamp pela Caixa entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 24: Participação (%) média de contratos, segundo sua finalidade, nas contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas.

Gráfico 25: Participação (%) dos contratos, segundo sua modalidade, nas contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 26: Participação (%) das lavouras no valor concedido das contratações de custeio agrícola no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas.

Gráfico 27: Valores contratados no Pronamp pela Caixa segundo regiões brasileiras entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22.

Gráfico 28: Quantidade e valor médio de contratos de crédito no Pronamp realizados pela Caixa entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – regiões brasileiras selecionadas.

Gráfico 29: Participação (%) das regiões brasileiras no valor das contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas.

## **VIII. LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Condições de acesso ao Pronamp vigentes no ano agrícola 2022/23.

Quadro 2: Características dos participantes das entrevistas semiestruturadas.

Quadro 3: Obstáculos identificados pelos entrevistados que justificaram a implementação das agências especializadas em agronegócio.

Quadro 4: Evolução histórica do crédito rural na Caixa.

Quadro 5: Dificuldades identificadas pelos entrevistados para a concessão de crédito para algumas culturas.

Quadro 6: Pontos fortes da atuação da Caixa no Pronamp, segundo os entrevistados.

Quadro 7: Pontos fracos da atuação da Caixa no Pronamp, segundo os entrevistados.

## **IX. RESUMO**

Este trabalho procurou avaliar a atuação da Caixa Econômica Federal na execução do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) entre os anos-safra 2013/14 a 2021/22, período que compreende os anos iniciais desta política agrícola, assim como de entrada da Caixa no rol de instituições financeiras habilitadas a operar crédito rural. O trabalho foi desenvolvido como uma pesquisa descritiva, cujo delineamento considerou a realização de pesquisa bibliográfica, documental e o emprego de entrevistas semiestruturadas. A análise da concessão de crédito pela Caixa no programa se deu pelo emprego de estatística descritiva, observando a distribuição e apropriação do crédito em todos os Estados brasileiros, nas finalidades custeio e investimento, agrícola e pecuário, tendo como paradigma a atuação de seus concorrentes diretos públicos e privados, sob a perspectiva de problemas de assimetria de informação e racionamento de crédito. Foi identificado que os financiamentos feitos pelo banco se caracterizaram por valores médios elevados por contrato, predominância de créditos à cultura da soja, maior participação das regiões Sul e Centro-Oeste nos créditos concedidos, menor apetite pelo financiamento da pecuária e de produtos agrícolas menos expressivos na pauta exportadora. Tais características aproximaram a estratégia da instituição à estratégia adotada pelos bancos privados.

**Palavras Chaves:** Bancos públicos, Caixa, crédito rural, política agrícola, Pronamp, Sistema Nacional de Crédito Rural.

## **X. ABSTRACT**

This work aimed to assess the performance of Caixa Econômica Federal in implementing the Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) between the harvest years 2013/14 and 2021/22. This period encompasses the initial years of this agricultural policy and marks Caixa's entry into the list of authorized financial institutions to operate rural credit. The research was conducted as a descriptive study, which considered bibliographic and documentary research, along with the use of semi-structured interviews. The analysis of Caixa's credit disbursement within the program was carried out through descriptive statistics, observing the distribution and allocation of credit across all Brazilian states, for both agricultural and livestock purposes, in terms of financing and investment. The comparison was made with the performance of direct public and private competitors, considering issues related to information asymmetry and credit rationing. The findings revealed that the bank's financing was characterized by relatively high average contract values, with a predominant focus on soybean cultivation. The Southern and Central-Western regions had a greater share of the credits granted, while there was less appetite for financing livestock and less significant agricultural products in the export agenda. These characteristics aligned Caixa's strategy with that of private banks.

**Keywords:** Agricultural policy, Caixa, National Rural Credit System, Pronamp, Public banks, rural credit.

## SUMÁRIO

I. DEDICATÓRIA.....	v
II. AGRADECIMENTOS.....	vi
III. EPÍGRAFE.....	vii
IV. LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS.....	viii
V. LISTA DE TABELAS.....	x
VI. LISTA DE FIGURAS.....	xi
VII. LISTA DE GRÁFICOS.....	xii
VIII. LISTA DE QUADROS.....	xiv
IX. RESUMO.....	xv
X. ABSTRACT.....	xvi
1. INTRODUÇÃO.....	1
2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES E RACIONAMENTO DE CRÉDITO.....	3
3. POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL.....	7
3.1. Mobilização de funding por direcionamento de crédito.....	8
3.2. Alocação de crédito para médios produtores: do Proger ao Pronamp.....	25
3.2.1. Proger.....	25
3.2.2. Pronamp.....	26
4. PRONAMP: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL ...	34
4.1. A Caixa Econômica Federal e o crédito rural.....	35
4.2. Atuação da Caixa Econômica Federal no Pronamp.....	45
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	71
REFERÊNCIAS.....	75
ANEXO 1.....	80
ANEXO 2.....	81

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, a produção agropecuária tem desempenhado papel fundamental no desenvolvimento econômico brasileiro. Entre suas inúmeras contribuições, pode-se mencionar a geração de emprego e renda, a promoção da segurança alimentar, a redução da pobreza e da desigualdade e o papel anticíclico desempenhado em períodos de recessão (GARCIA; FILHO, 2014). Não por acaso, o setor possui mais de 300 tipos de cultivos, exporta para mais de 200 países e, em muitos dos casos, figura entre os maiores exportadores, ocupando posições de destaque em diversas commodities como, por exemplo, soja, café, açúcar, suco de laranja e carnes bovina e de aves (COSTA, 2020).

Segundo Ramos e Martha Junior (2010), os instrumentos de políticas públicas específicos que afetam diretamente o desempenho do setor agropecuário são as políticas de:

- crédito rural,
- preços mínimos,
- seguro rural e
- pesquisa e extensão rural.

Entre esses instrumentos, o crédito rural se destaca como principal, sendo seu emprego justificado pelos riscos associados à produção agropecuária, pela ausência de instrumentos de gestão de risco, pela predominância de indicadores econômicos desfavoráveis em relação aos países concorrentes – em particular as taxas de câmbio e de juros -, pela existência de falhas de mercado, pela falta de competitividade no mercado de insumos e, finalmente, pela volatilidade dos preços agrícolas (MORAES, 2019).

É consenso que o acesso ao crédito rural é mais difícil quando destinado a agricultores de menor porte devido a uma série de fatores como a ausência de garantias, falta de acesso a informações e orientação sobre os produtos de crédito disponíveis, dificuldades para preencher os requisitos de elegibilidade, existência de barreiras relacionadas à posse da terra e à escassez de serviços de assistência técnica e extensão rural. Como medida para superar esses entraves, o governo federal criou em 2010 o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural [Pronamp], que estabeleceu linhas

de crédito rural especiais que visam expandir o acesso ao crédito a agricultores que precisam de recursos financeiros para desenvolver e ampliar suas atividades.

Em paralelo, tem-se que, quando se trata de financiamentos rurais, os bancos públicos são os principais protagonistas, uma vez que sua participação nos créditos tem aumentado ao longo do tempo em comparação aos bancos privados (BORGES; WANDER, 2018). Nesse sentido, guarda relevância observar a atuação da Caixa Econômica Federal [Caixa] na execução do Pronamp, uma vez que sua atuação no crédito rural se inicia em 2012, apenas dois anos após a criação do programa. Ainda, a instituição financeira tem expandido sua carteira de crédito rural de maneira expressiva nos últimos anos, almejando se tornar referência em programas de crédito para os produtores rurais (CAMPOS, 2022; PIMENTA, 2022; SCHUCH, 2021).

Diante do exposto, este trabalho pretendeu responder a seguinte questão de pesquisa: como a Caixa tem executado o Pronamp desde que foi autorizada a integrar o Sistema Nacional de Crédito Rural [SNCR]? Para tanto, o objetivo geral da pesquisa consistiu em avaliar a execução do Pronamp pela Caixa a partir do momento em que esta obteve autorização para operar crédito rural, apontando o comportamento de suas concessões de crédito nas diferentes atividades e finalidades do programa, tendo como paradigma a atuação de seus concorrentes diretos públicos e privados<sup>1</sup>.

Espera-se que os achados desta investigação auxiliem a tomada de decisão da empresa no futuro, assim como também contribuam para a divulgação dos resultados obtidos pela instituição aos diversos públicos interessados na política de crédito rural brasileira.

Em termos metodológicos, pretendeu-se responder a questão de pesquisa a partir da confecção de uma pesquisa descritiva, cujo delineamento proposto considerou a realização de pesquisa bibliográfica, documental e o emprego de entrevistas semiestruturadas. A análise da concessão de crédito no Pronamp se deu pelo emprego de estatística descritiva, observando a distribuição e apropriação do crédito em todos os

---

<sup>1</sup> As cooperativas de crédito são agentes relevantes na execução do programa. No entanto, devido à sua natureza como organizações formadas por pessoas com o propósito exclusivo de fornecer serviços financeiros aos seus membros, sem visar o lucro, elas não foram incluídas no recorte da pesquisa. A pesquisa se concentrou exclusivamente no âmbito dos bancos comerciais, que é a categoria à qual a Caixa está vinculada.

Estados brasileiros, nas finalidades custeio e investimento, agrícola e pecuário, seja das concessões realizadas pela Caixa, mas também das concessões das demais instituições financeiras que operacionalizam o programa, de maneira que a análise se concentrou na comparação do desempenho da Caixa com o desempenho das demais instituições financeiras.

Para além desta introdução, que compõe a primeira seção do trabalho e em que foram apresentados o contexto, problema de pesquisa e objetivos do estudo, esta dissertação possui mais quatro seções. A segunda seção é dedicada ao referencial teórico, onde são discutidas as teorias de assimetria de informações e racionamento de crédito, que serviram como lentes analíticas no estudo. A terceira seção descreve o funcionamento da política de crédito rural e do Pronamp, apresentando seus principais aspectos e características. A quarta seção apresenta os dados obtidos da atuação da Caixa no Pronamp, oferecendo uma análise detalhada dos resultados. Por fim, a quinta seção consiste nas considerações finais, nas quais são apresentadas as conclusões e reflexões sobre o trabalho.

## **2. ASSIMETRIA DE INFORMAÇÕES E RACIONAMENTO DE CRÉDITO**

Este capítulo apresenta de forma resumida o problema de assimetria de informações em mercados de crédito e sua repercussão sobre os procedimentos de seleção e monitoramento dos contratos. No limite, problemas expressivos de assimetria de informações em segmentos da economia capazes de gerar efeitos de externalidades positivas relevantes acabam por demandar o desenvolvimento de políticas públicas e a atuação de bancos públicos na execução destas políticas.

O trabalho de Akerlof (1970) lançou as bases para o estudo da assimetria de informações em mercados, sendo pioneiro na elaboração de um modelo formal que ilustra como informações bastante assimétricas afetam as trocas em equilíbrio (RILEY, 2001).

Akerlof argumenta que, em um mercado com informações assimétricas, os vendedores que têm conhecimento sobre a qualidade do produto têm uma vantagem sobre os compradores que não possuem as mesmas informações. Como resultado, os compradores podem estar dispostos a pagar menos pelo produto, ou podem simplesmente escolher não comprar. Isso leva a uma seleção adversa no mercado, onde os produtos de qualidade inferior tendem a dominar, pois são mais fáceis de vender (AKERLOF, 1970).

Transpondo o tema para os mercados de crédito, Chein e Silva (2014) afirmam que o problema da assimetria de informação se manifesta na medida em que os credores podem se deparar com situações em que não receberão o pagamento devido, seja por motivos involuntários – quando o devedor tem a intenção de pagar, mas fica impossibilitado em função dos riscos inerentes a qualquer atividade econômica - ou voluntários – quando o devedor, especialmente em ambientes institucionais com sistemas legais frágeis, opta voluntariamente pelo calote, mesmo possuindo condições de pagar a dívida. Segundo os autores, os credores reagem à incerteza via aversão ao risco, o que resulta no racionamento de crédito como mecanismo de enfrentamento ao risco de inadimplência.

Em termos práticos, a assimetria de informação e o risco moral afetam o mercado de crédito implicando que os emprestadores exijam dos tomadores a apresentação de garantias para que possam ter acesso ao crédito, o que muitas vezes faz com que o acesso aos recursos financeiros seja uma opção inviável para tomadores que não tenham condições de oferecer um colateral, ou quando o colateral ofertado não atende aos requisitos estabelecidos, ensejando, dessa forma, a situações de restrição de crédito (CHEIN; SILVA, 2014).

Nessa condição de restrição, pode-se assumir que os tomadores não conseguem obter a quantidade desejada de crédito, dado que o prêmio de risco exigido pode ser demasiado alto ou a quantidade de recursos emprestada acaba sendo limitada em função dos colaterais oferecidos, o que pode desaguar em “armadilhas de pobreza” – quando o ciclo de baixa renda é transmitido à gerações futuras, uma vez que indivíduos sem acesso a crédito não conseguem investir de forma a otimizar seu retorno, reduzindo, desse modo, a eficiência da economia como um todo (CHEIN; SILVA, 2014).

A partir dos estudos pioneiros dos anos 1970, uma ampla variedade de fenômenos tem sido investigada em relação às implicações econômicas das assimetrias de informação, destacando-se nessa seara a produção intelectual de Stiglitz, onde as questões financeiras ocupam um papel de destaque, especialmente os efeitos das informações privadas sobre as decisões financeiras (ALDRIGHI, 2006).

Segundo Aldrighi (2006), enquanto a teoria convencional afirmava que as taxas de juros promoviam o equilíbrio nos mercados de crédito, a economia da informação

destaca a possibilidade de equilíbrios não-walrasianos, em que o racionamento ocorre por meio da quantidade e não através das taxas de juros e estas não refletem mais a produtividade marginal do capital, ainda, a concorrência nesses mercados não mais garante a eficiência alocativa de recursos.

Para Chein e Silva (2014), no contexto de imperfeição de mercado, a taxa de juros indica somente o compromisso financeiro assumido pelo devedor, mas não garante sua concretização, portanto, não é suficiente para eliminar o excesso de demanda e alcançar o equilíbrio ideal entre oferta e procura.

De acordo com Aldrighi (2006), o trabalho desenvolvido por Stiglitz e Weiss (1981) demonstrou que o racionamento quantitativo pode representar uma situação de equilíbrio no mercado de crédito. Os autores apontam que a presença de equilíbrios nos quais há uma demanda excedente que não é suficiente para levar os fornecedores de crédito a aumentar as taxas de juros é explicada pela heterogeneidade no nível de risco dos tomadores de crédito, bem como pelas dificuldades e custos dos fornecedores de crédito em distinguir entre bons e maus devedores.

O racionamento de crédito se traduz em um modelo que explica por que o racionamento de crédito ocorre e quais são as suas consequências. De acordo com essa teoria, o racionamento de crédito ocorre quando os credores têm dificuldades em avaliar a qualidade dos projetos de investimento dos tomadores. Sendo assim, os credores limitam a quantidade de crédito disponível aos tomadores, mesmo se os tomadores estiverem dispostos e forem capazes de pagar taxas de juros mais altas (STIGLITZ; WEISS, 1981).

Stiglitz e Weiss (1987) estabelecem que o racionamento de crédito pode ocorrer se três condições forem satisfeitas: (i) deve haver alguma incerteza residual, dada a imperfeição de informação, após o prestador empregar os meios de que dispõe para diferenciar os tomadores e para controlar seu comportamento; (ii) os efeitos de seleção adversa resultantes da alteração da taxa de juros ou das demais condições contratuais devem ser suficientemente fortes para que o prestador não utilize integralmente seus fundos na alocação de crédito; (iii) a oferta de recursos deve ser tal que, no ponto de equilíbrio entre oferta e demanda, o retorno esperado na operação é inferior ao de qualquer outro contrato no qual existe racionamento de crédito.

Para Aldrighi (2006), no modelo desenvolvido por Stiglitz e Weiss, a assimetria de informações entre credores e tomadores ocasiona um efeito negativo duplo quando há um aumento na taxa de juros. Em primeiro lugar, porque a taxa pode afetar negativamente a qualidade dos solicitantes de crédito via seleção adversa – que ocorre na medida em que o aumento da taxa como resposta ao excesso de demanda induz os solicitantes mais avessos a riscos a não tomarem crédito, restando entre os tomadores aqueles que possuem maior risco de inadimplir. Em segundo lugar, através do comportamento desses solicitantes em relação ao risco moral – traduzido no incentivo que a elevação das taxas de juros promove quanto à seleção de projetos de maior risco, dado que há incentivos limitados para que os devedores evitem riscos excessivos (se o projeto for bem sucedido, recebem todos os lucros, se o projeto fracassar, as obrigações assumidas são restringidas pelos recursos disponíveis e pelo fato de que os custos de inadimplência não crescem expressivamente).

A lógica subjacente ao modelo é a de que quando há falhas de informação e contratos incompletos, a maximização da taxa de retorno esperada pode levar a uma taxa de juros menor do que a que o mercado está disposto a pagar, o que não ocorreria em um mercado sem falhas e com efetivo cumprimento dos contratos, visto que o retorno esperado para o credor aumentaria à medida que a taxa de juros subisse (ALDRIGHI, 2006).

Seria possível supor que o racionamento de crédito poderia ser sanado a partir de ações dos credores, particularmente por meio de exigências de garantias ou do estabelecimento de uma margem mínima de autofinanciamento. Contudo, de acordo com Aldrighi (2006), Stiglitz e Weiss argumentam que essas medidas também podem gerar efeitos adversos de seleção e incentivo, na medida em que (i) o aumento do nível exigido de colaterais implica redução dos retornos dos empréstimos e (ii) contratos mais completos que incluem diversas contingências e punições para desencorajar os tomadores a assumir riscos excessivos são caros e dependem de uma infraestrutura jurídica adequada para garantir o seu cumprimento.

O marco teórico de Stiglitz sobre a economia da informação se conecta com os mercados financeiros e o desenvolvimento econômico ao evidenciar como a presença de informações imperfeitas nos mercados de crédito pode resultar em discrepâncias entre os

retornos marginais sociais e privados, sendo que tais discrepâncias poderiam justificar intervenções governamentais para promover a eficiência da economia. (ALDRIGHI, 2006).

Para promover a produção e os investimentos, na visão de Stiglitz, seriam responsabilidades governamentais: (i) a criação, uso, aprimoramento e aprofundamento dos mercados financeiros, (ii) o estímulo à formação de instituições extra-mercado capazes de mitigar os efeitos das falhas de mercado, (iii) a regulamentação do setor financeiro de modo a assegurar que seus participantes tenham os incentivos adequados, usem a informação de modo eficiente e tomem decisões prudentes, (iv) o fortalecimento das estruturas legais que garantam a observância dos contratos e (v) o enfrentamento das externalidades de informação por meio de subsídios ou impostos (ALDRIGHI, 2006).

Para Stiglitz, a intervenção governamental via atuação de bancos de desenvolvimento, especialmente em economias menos desenvolvidas – que sofrem com maior intensidade os efeitos da assimetria de informação – seria uma maneira eficiente de enfrentar seus problemas característicos como a incompletude dos mercados financeiros (mercados de capitais e acionários incipientes) e a atuação direcionada de bancos privados, que tendem a privilegiar os empréstimos de curto prazo em detrimento de empréstimos que visem projetos de alto retorno social, baixa rentabilidade privada e alto risco (ARAUJO; CINTRA, 2011).

### **3. POLÍTICA DE CRÉDITO RURAL**

A identificação de falhas de mercado, como problemas de assimetria de informações e mercados incompletos, em segmentos da economia capazes de gerar externalidades positivas relevantes, demandam o desenvolvimento de políticas públicas. Quando os instrumentos fundamentais mobilizados pelas políticas públicas possuem natureza financeira, em geral, é atribuído um papel relevante aos bancos públicos.

Para que se possa compreender a inserção da Caixa no crédito rural e, mais especificamente, no Pronamp, faz-se necessária a compreensão do desenho dessa política pública (*policy design*), em especial quanto aos mecanismos de implementação. Dessa forma, esta seção tem como intuito apresentar o papel desempenhado pelo SNCR, bem como os objetivos do crédito rural, suas finalidades, atividades assistidas e origens de

recursos, além de apresentar o histórico, condições de acesso e comportamento das concessões de crédito no âmbito do Pronamp, entre as safras 2013/14 e 2021/22.

### **3.1. Mobilização de funding por direcionamento de crédito**

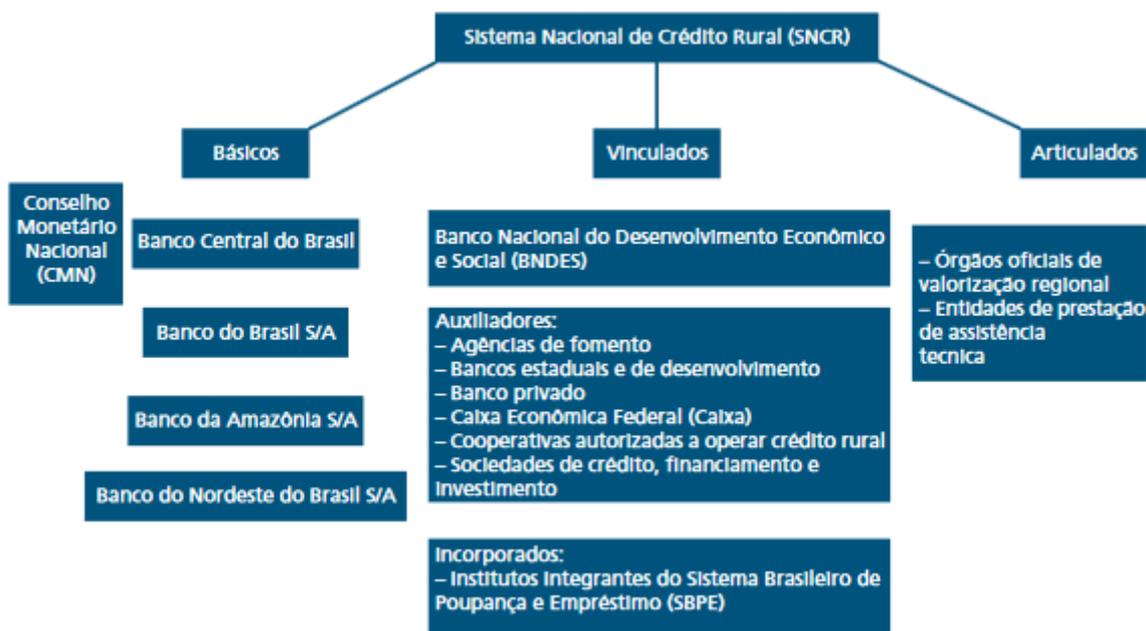
Funding, também conhecido como financiamento, é o ato de fornecer recursos financeiros para apoiar uma atividade específica, como um projeto, empresa, organização ou iniciativa, tendo como objetivo fornecer capital necessário para impulsionar o crescimento, desenvolvimento ou execução de um determinado empreendimento. Quando os financiamentos são direcionados para fins específicos e estão vinculados à comprovação do uso dos recursos, geralmente provenientes de captações de depósitos à vista e poupança, bem como de fundos e programas públicos, tem-se o direcionamento de crédito.

O setor agropecuário sempre foi uma prioridade na agenda dos governos brasileiros em termos de políticas de financiamento e, para atender às necessidades dos agricultores, foram criadas várias instituições e ferramentas para garantir o acesso a recursos financeiros, destacando-se o SNCR – uma série de regulamentos que estabeleceram uma estrutura de financiamento para a agropecuária no Brasil – cuja implementação se deu em 1965 através da Lei 4.829 (XAVIER; PENHA, 2020).

Cumprido ao SNCR (figura 1) a gestão dos financiamentos, seguindo as diretrizes da política de crédito estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional [CMN], em conformidade com a política de desenvolvimento agropecuário, cabendo ao Banco Central do Brasil [Bacen] atuar como órgão de controle e execução da política (RAMOS; MARTHA JUNIOR, 2010).

FIGURA 1

### Órgãos constituintes do Sistema Nacional de Crédito Rural



Fonte: Araújo e Li (2018).

A política agrícola é transmitida à sociedade através do Plano Agrícola e Pecuário [PAP]. Publicado anualmente, tem como objetivo orientar a atividade agropecuária no ciclo produtivo seguinte, fornecendo informações gerais sobre o setor, diretrizes para a gestão do risco rural e comercialização, além de subsídios na forma de crédito. Dessa forma, o PAP é o instrumento pelo qual o produtor rural fica sabendo do volume de recursos disponibilizados e das condições básicas para acessá-los (COSTA, 2020). Nesse aspecto, o PAP é orientado a quatro grandes grupos de produtores rurais: pequenos agricultores familiares, atendidos através do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [Pronaf], médios produtores, atendidos pelo Pronamp, grandes produtores, que são atendidos através dos créditos sem vinculação a programas específicos e as cooperativas de produção agropecuária, que contam com linhas especiais de financiamento para o exercício de suas atividades estatutárias e para consolidar sua estrutura patrimonial.

A partir da atuação de suas instituições e de seu mecanismo de comunicação, o SNCR almeja atingir, segundo Rocha e Osaki (2020), os seguintes objetivos específicos:

- i. promover o aumento organizado dos investimentos no meio rural;

- ii. favorecer o custeio oportuno e adequado da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- iii. permitir o fortalecimento econômico dos produtores rurais e
- iv. estimular a adoção de práticas de produção mais eficientes e sustentáveis.

O objetivo implícito por trás do uso de crédito subsidiado é compensar os agricultores, em particular os pequenos e pobres, por distorções macroeconômicas, tais como controles de preços, impostos sobre as exportações e restrições ao comércio, no intuito de proteger a renda no campo e controlar a inflação (ARAÚJO; LI, 2018). A figura 2 apresenta de forma resumida o funcionamento do SNCR.

FIGURA 2

### Funcionamento do Sistema Nacional de Crédito Rural



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023a).

O objetivo do crédito rural é prover recursos financeiros ao setor agropecuário de modo a impulsionar o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias de diversas formas. Mais especificamente, as finalidades do crédito rural foram estabelecidas na Lei 4.829/65, sendo elas: custeio, investimento, comercialização e industrialização.

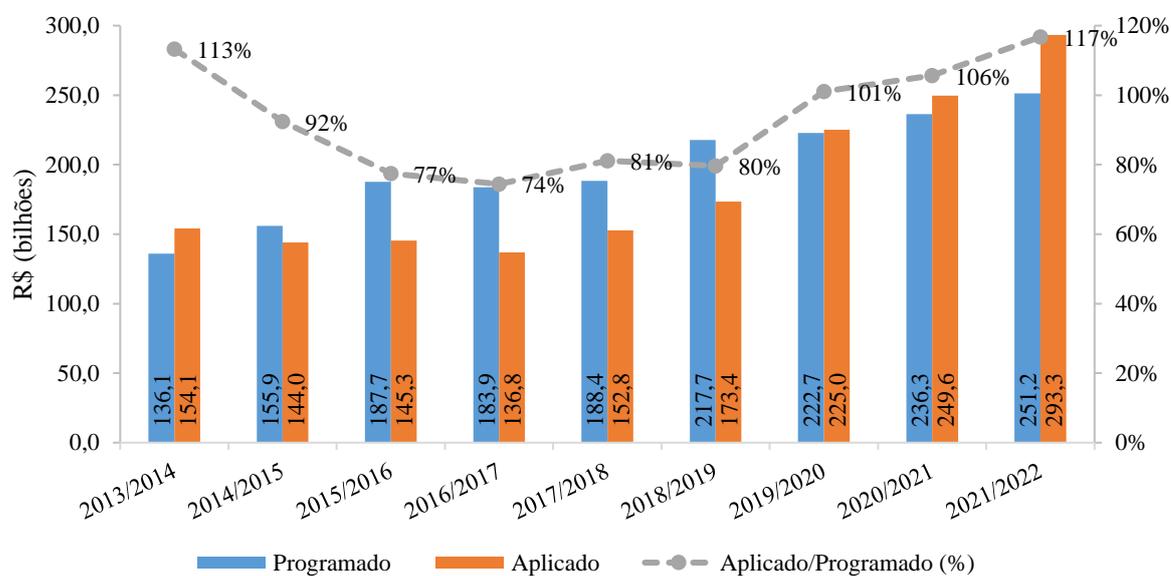
Costa et al. (2019) definem as finalidades do crédito rural da seguinte forma: os créditos de custeio visam a cobertura das despesas normais de um ciclo de produção, como, por exemplo, os custos com preparo de solo, plantio, adubação, tratamentos fitossanitários e colheita - quando se trata de culturas agrícolas – e ração e medicamentos para a manutenção de animais – quando se trata da exploração pecuária. Os créditos de

investimento se destinam à aquisição de bens e serviços cujo resultado se estenda por vários ciclos produtivos, como é o caso, por exemplo, da aquisição de tratores, máquinas e implementos. Os créditos de comercialização têm como objetivo viabilizar as transações de compra e venda de produtos provenientes de um ciclo produtivo, sendo utilizados para financiar a venda a prazo realizada pelo produtor rural. Por fim, os créditos para industrialização têm como alvo estimular a conversão da produção agrícola em produtos industrializados de maior valor agregado.

Os gráficos 1 e 2 ilustram a evolução entre os valores programados e aplicados ao longo das safras 2013/14 a 2021/22, onde percebe-se oscilações entre o cumprimento das programações, haja vista que as safras ocorrem em situações de déficit em alguns anos e superávit em outros. Essas oscilações, no período analisado, resultaram em uma média de 93,5% entre valores aplicados sobre os programados.

#### GRÁFICO 1

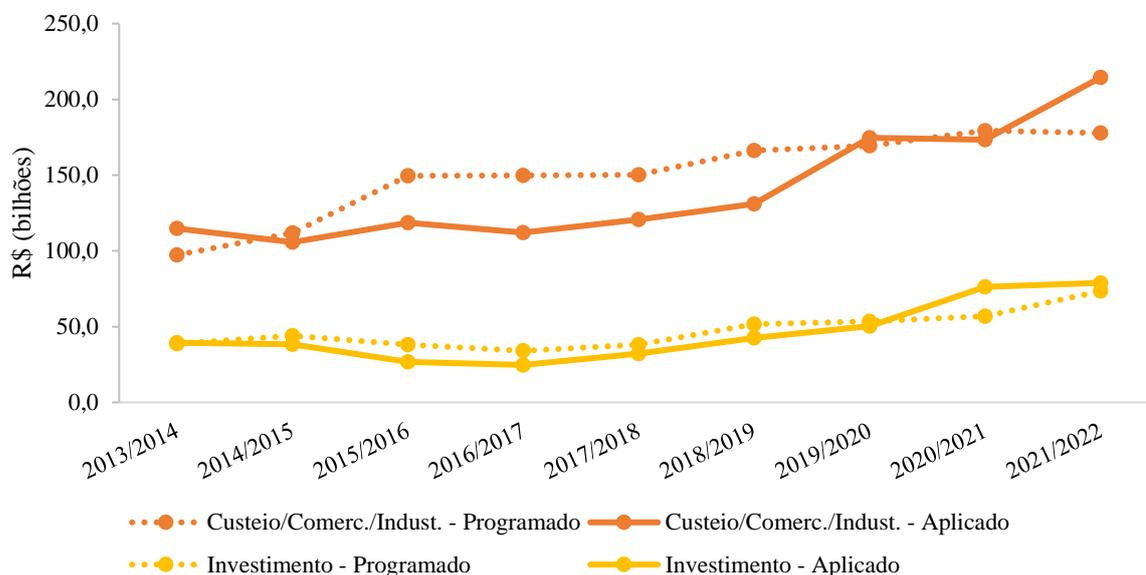
#### Total de valores programados e aplicados em crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22



Nota: Valores nominais.  
Elaborado pelo autor.  
Fonte: Brasil (2023a).

## GRÁFICO 2

### Valores programados e aplicados em crédito rural segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22



Nota: Valores nominais.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Brasil (2023a).

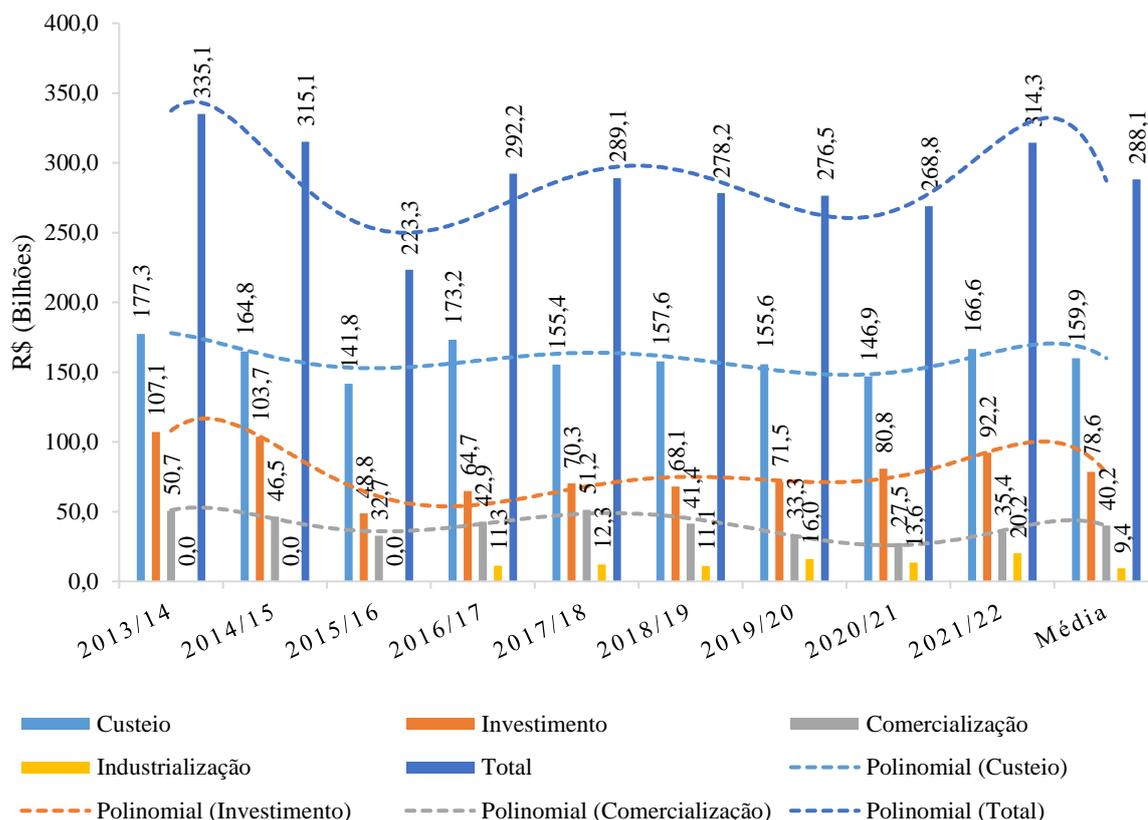
Vale notar que o cumprimento das programações ao longo do tempo é reflexo do ambiente complexo em que se desenrola a produção agropecuária, sendo influenciada, do lado dos tomadores, por questões de mercado que afetam seu apetite por crédito, como, por exemplo, preços, oferta e demanda dos produtos agropecuários. No âmbito das instituições financeiras, diversos fatores podem afetar a concessão de crédito, incluindo a dificuldade na captação de recursos e o aumento dos riscos e da inadimplência. Na esfera governamental, o cumprimento das programações de recursos sofre influência do orçamento disponível, uma vez que a ocorrência de restrições financeiras afeta a capacidade do Tesouro Nacional em realizar o pagamento da equalização de taxas de juros para as linhas de crédito cuja viabilidade depende desse instrumento, quando são contratadas abaixo da taxa SELIC.

Ao longo do tempo, a maior parcela de recursos tem sido direcionada ao custeio da produção (gráfico 3), seguida do investimento e da comercialização, com médias ao redor de R\$ 159,9 bilhões, R\$ 78,6 bilhões e R\$ 40,2 bilhões, respectivamente. Os créditos de industrialização tiveram início no ano agrícola 2016/17 e, desde então, se

situam ao redor de R\$ 14,1 bilhões. Os recursos totais aplicados orbitaram, em média, ao redor de R\$ 288,1 bilhões.

GRÁFICO 3

**Valores contratados em crédito rural segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.  
Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

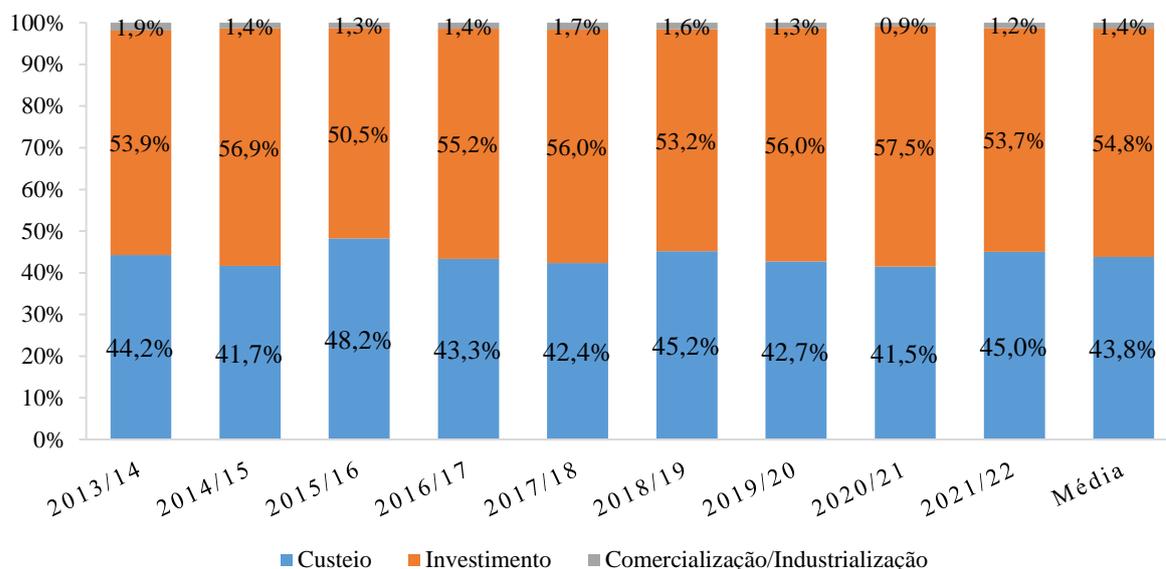
Os créditos de custeio são frequentemente maiores em comparação com outras finalidades devido às necessidades específicas dos produtores rurais. O custeio refere-se aos recursos financeiros necessários para cobrir os gastos operacionais das atividades agrícolas em um determinado período, usualmente associado à safra ou ciclo de produção, como a compra de insumos agrícolas, sementes, fertilizantes, defensivos, pagamento de mão de obra, despesas com manutenção de equipamentos, entre outros.

Em termos de número de contratos, diferentemente do que ocorreu com o volume de recursos, houve, em média, predominância das operações de investimento (54,8%),

seguidas pelo custeio (43,8%) e, finalmente, pelas operações de comercialização e industrialização (1,4%), conforme gráfico 4.

GRÁFICO 4

**Participação (%) sobre o número de contratos de crédito rural segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

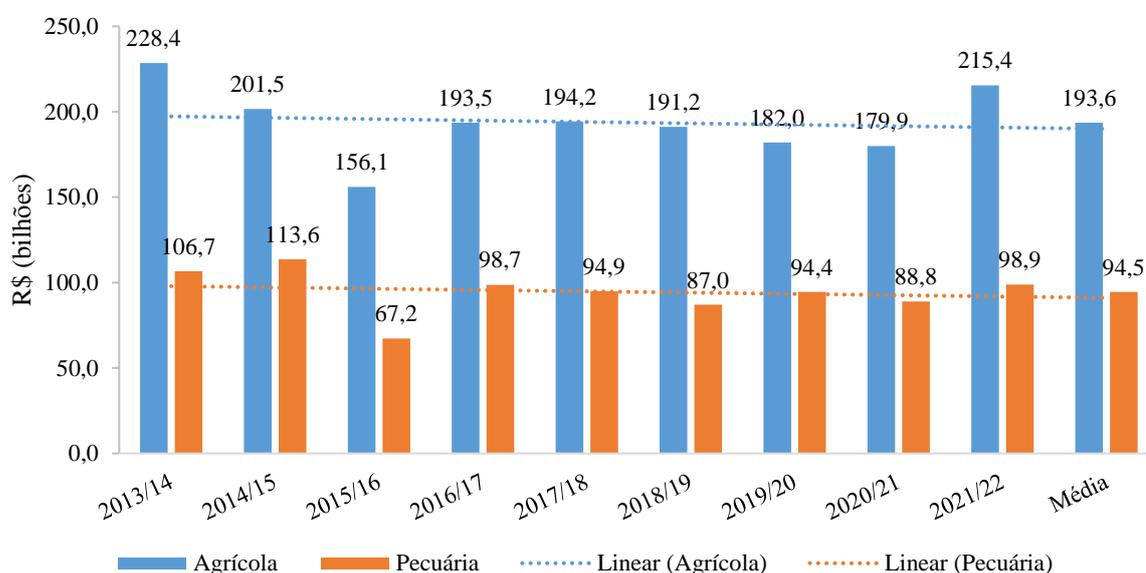
A menor participação dos contratos de comercialização e industrialização pode ser explicada pelo fato de que as cooperativas de produção representam o universo mais restrito e representativo dos beneficiários dessas finalidades, haja vista que é mais frequente que possuam condições de industrializar a produção em comparação aos produtores pessoa física, além de tomarem créditos de comercialização em linhas específicas como o adiantamento a associados por conta de produtos entregues para venda, assim como acessam mais usualmente o Financiamento Especial para Estocagem de Produtos Agropecuários [FEE], dado sua maior estrutura instalada de armazenagem. A maior participação de contratos de investimento pode ser atribuída ao fato de que o

produtor pode realizar vários contratos para adquirir ativos fixos<sup>2</sup> ou semifixos<sup>3</sup>, segundo sua necessidade, ao passo que os contratos de custeio normalmente se vinculam a uma safra ou ciclo de produção específico, o que restringe o número de operações de crédito.

Do ponto de vista das atividades assistidas, os recursos beneficiaram com maior ênfase as atividades agrícolas, podendo-se dizer que, de maneira geral, a alocação de recurso à agricultura é o dobro da alocação à pecuária, conforme gráfico 5.

#### GRÁFICO 5

#### Valores contratados em crédito rural segundo suas atividades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

A situação apresentada no gráfico 5 guarda similaridade com a proporção encontrada no Valor Bruto da Produção [VBP], que, em 2021, foi de R\$ 810,95 bilhões

<sup>2</sup> O MCR classifica os ativos fixos em: a) construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes; b) aquisição de máquinas e equipamentos de provável duração útil superior a 5 anos; c) obras de irrigação e drenagem; d) florestamento, reflorestamento, desmatamento e destoca; e) formação de lavouras permanentes; f) formação ou recuperação de pastagens; g) eletrificação rural; h) telefonia e conectividade rural e i) adoção de práticas conservacionistas de uso, manejo e proteção do sistema solo-água-planta.

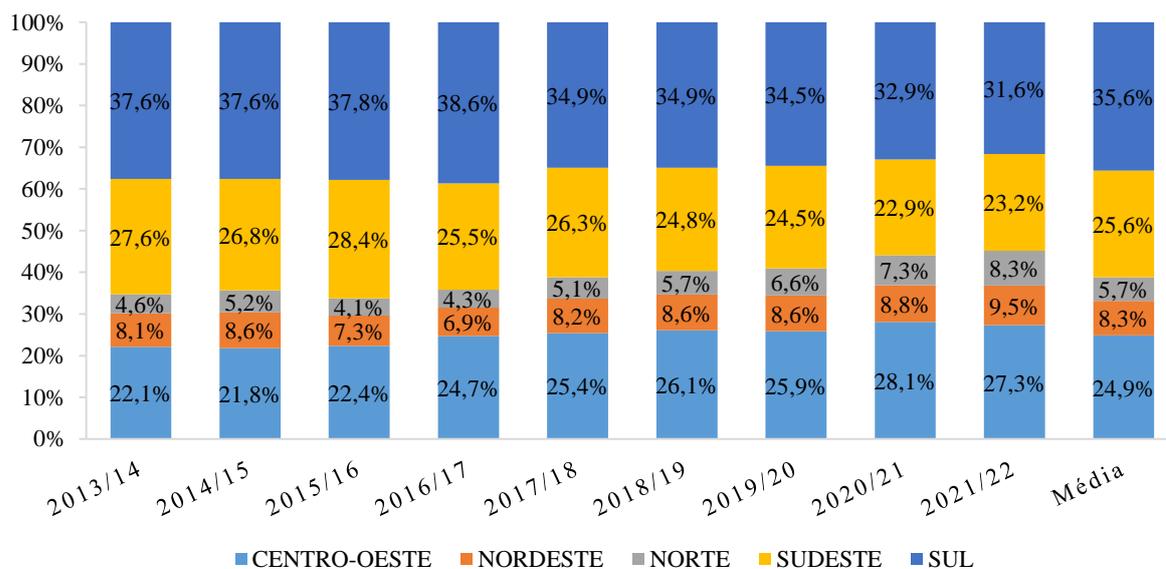
<sup>3</sup> Os ativos semifixos financiáveis segundo o MCR são: a) aquisição de animais para reprodução ou cria; b) instalações, máquinas e equipamentos de provável duração útil não superior a 5 anos; c) aquisição de veículos, tratores, colheitadeiras, implementos, embarcações e aeronaves; d) aquisição de equipamentos empregados na medição de lavouras; e) softwares e licenças para gestão, monitoramento ou automação das atividades produtivas e f) certificação da produção agropecuária.

para as lavouras e de R\$ 380,06 bilhões para a pecuária, o que se traduz em uma relação lavoura/pecuária de 2,13 vezes (BRASIL, 2023b).

Quanto à distribuição regional do crédito (gráfico 6), houve maior participação da região Sul (média de 35,6%), seguida pelas regiões Sudeste (25,6%), Centro-Oeste (24,9%), Nordeste (8,3%) e Norte (5,7%). No período analisado, percebe-se que a região Sul, ainda que tenha sido preponderante, teve sua participação reduzida ao longo do tempo (-6,0 p.p.). De igual maneira, a região Sudeste também encolheu durante as safras consideradas (-4,4 p.p.). Em contraste, as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste passaram a receber proporcionalmente mais recursos, com aumentos de 5,2, 3,7 e 1,5 pontos percentuais, respectivamente.

GRÁFICO 6

**Participação (%) das regiões brasileiras sobre o valor contratado de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

O SNCR faz uso essencialmente da política de crédito direcionado, que é ancorada em três componentes: 1) definição da fonte de recursos, 2) estabelecimento de regras para uso desses recursos e 3) instituição de limites para as taxas de juros cobradas nos financiamentos (ARAÚJO; LI, 2018).

A base normativa que governa os direcionamentos de crédito tem como alvo corrigir as distorções presentes no mercado, muitas das quais estão associadas às

assimetrias de informação, logo, a justificativa para a existência de direcionamentos obrigatórios de recursos é suprir setores específicos que, de outra forma, não teriam acesso a volumes de financiamento ou níveis de taxas de juros adequados para operar de forma eficaz (COSTA; LUNDBERG, 2004).

Os bancos privados e os bancos públicos são legalmente obrigados a destinar uma parte dos depósitos à vista, poupança e fundos do Tesouro Nacional para linhas de crédito rural, sendo exigido, em paralelo, que a concessão de crédito ocorra com taxas nominais de juros fixadas abaixo das taxas de mercado (tabela 1) e, caso as instituições financeiras não cumpram os direcionamentos, ficam sujeitas a multa ou à esterilização dos recursos sem remuneração no Bacen pelo período de um ano (ARAÚJO; LI, 2018).

TABELA 1

**Taxas de juros (% a.a.) aplicadas a operações de crédito rural, taxa SELIC e inflação (IPCA) entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

Safr	SELIC		Custeio		Pronamp		Pronaf		IPCA 12 meses
	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	Nominal	Real	
2013/2014	8,00	1,52	5,50	-0,83	4,50	-1,77	4,00	-2,24	6,38
2014/2015	11,00	2,33	6,50	-1,82	5,50	-2,74	4,00	-4,12	8,47
2015/2016	13,75	4,05	8,75	-0,52	7,75	-1,44	5,50	-3,49	9,32
2016/2017	14,25	10,28	9,50	5,69	8,50	4,73	5,50	1,83	3,60
2017/2018	10,25	7,19	8,50	5,49	7,50	4,52	5,50	2,58	2,85
2018/2019	6,50	1,76	7,00	2,24	6,00	1,28	4,60	-0,06	4,66
2019/2020	6,00	4,04	8,00	6,01	6,00	4,04	4,60	2,67	1,88
2020/2021	2,25	-5,37	6,00	-1,90	5,00	-2,83	4,00	-3,75	8,06
2021/2022	4,25	-1,56	7,50	1,51	5,50	-0,38	4,50	-1,32	5,90

Fonte: CNA (2021).

Para escapar de penalidades pelo não cumprimento dos direcionamentos, os bancos podem fazer uso do Depósito Interfinanceiro Rural [DIR], criado pela Resolução 1.702/90 do Bacen, que é computado para o cálculo de verificação do cumprimento das obrigatoriedades de direcionamento e que são classificados no Manual de Crédito Rural [MCR] conforme a finalidade a que se destinam: DIR-Geral, DIR-Pronamp, DIR-Pronaf, DIR-Poupança, DIR-LCA-CR e DIR-LCA-Livre. O registro do DIR não é feito em cartórios, mas em centrais de ativos financeiros, tais como a Central de Custódia e de

Liquidação Financeira de Títulos [Cetip] e em bolsa de valores, caso da B<sup>3</sup> [Brasil, Bolsa e Balcão].

Os bancos públicos são os principais agentes aplicadores do sistema (tabela 2), seguidos pelos bancos privados, cooperativas de crédito e bancos de desenvolvimento/agências de fomento.

TABELA 2

**Valores contratados em crédito rural (R\$ bilhões) conforme segmento de classificação da instituição financeira entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

<b>Safra</b>	<b>Bancos Privados</b>	<b>Bancos Públicos</b>	<b>Bco. Desenv. e Ag. Fomento</b>	<b>Coop. e Soc. de Crédito</b>	<b>Total</b>
2013/14	102,5	195,5	5,4	31,7	335,1
2014/15	96,2	178,6	6,7	33,6	315,1
2015/16	70,7	119,4	2,8	30,5	223,3
2016/17	95,4	154,5	2,9	39,3	292,2
2017/18	79,4	163,2	3,6	43,0	289,1
2018/19	74,5	151,6	3,7	48,4	278,2
2019/20	72,3	149,8	4,1	50,3	276,5
2020/21	63,2	148,3	3,4	53,9	268,8
2021/22	64,9	190,5	3,9	55,0	314,4
<b>Média</b>	<b>79,9</b>	<b>161,3</b>	<b>4,1</b>	<b>42,8</b>	<b>288,1</b>

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

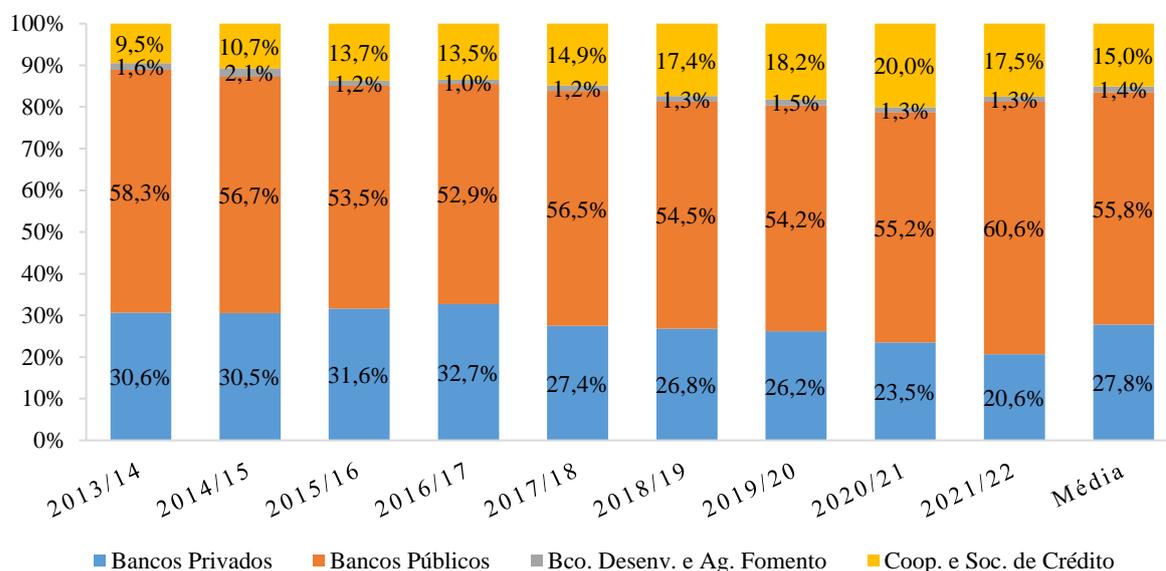
Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

Cabe destacar que os bancos públicos e as cooperativas de crédito têm aumentado sua participação no rol de financiamentos, ocupando o espaço deixado pelos bancos privados, cuja redução foi de 10 p.p. durante o período analisado (gráfico 7).

## GRÁFICO 7

### Participação (%) das instituições financeiras – por segmento - sobre o valor contratado de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

Este mesmo movimento de redução da participação dos bancos privados e crescimento da participação das cooperativas de crédito como instituição financeira concedente foi mencionado por Servo (2019), indicando que o segmento representado pelas cooperativas de crédito dobrou de tamanho desde 2014. Entre as razões para a queda de participação dos bancos privados estaria a baixa percepção de retorno nas operações de crédito rural (GRANER; ZAIA; PUPO, 2019).

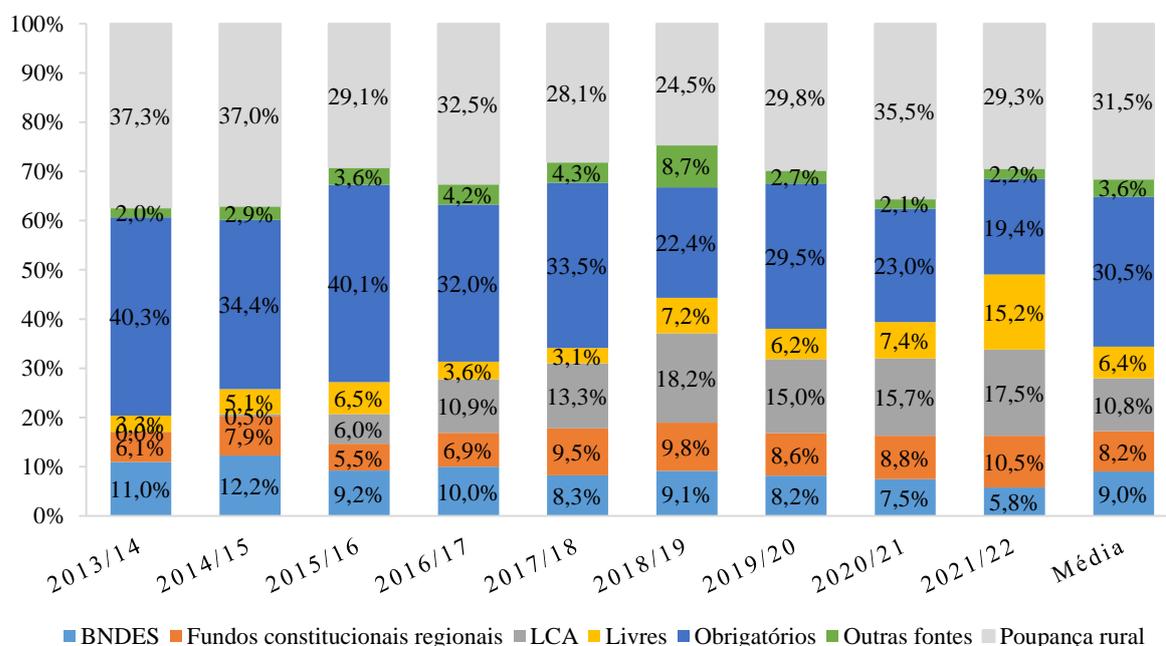
De acordo com Araújo e Li (2018), as fontes de recursos se dividem em dois grupos, segundo sua origem: (i) recursos com taxas livres, ou seja, aquelas realizadas com a utilização de recursos livres das instituições financeiras, contratadas a taxas livremente pactuadas, não amparadas por subvenção econômica da União na forma de equalização de taxas de juros e outros encargos financeiros e (ii) recursos com taxas de juros controladas pelo governo – cujas condições são estipuladas no MCR – sendo aquelas que utilizam recursos: a) obrigatórios, b) das operações oficiais de crédito, c) de qualquer fonte destinados ao crédito rural na forma da regulação aplicável, quando sujeitos à subvenção da União, d) da poupança rural, quando aplicados segundo as condições

definidas para os recursos obrigatórios, e) dos fundos constitucionais de financiamento regional e f) do Fundo de Defesa da Economia Cafeeira [Funcafé].

Segundo Araújo e Li (2018), as principais fontes utilizadas no crédito rural são os recursos obrigatórios e os recursos da poupança rural, ainda que os primeiros, em especial, estejam perdendo relevância para outras fontes como a LCA e recursos livres (gráfico 8). De toda forma, os recursos obrigatórios e os da poupança rural continuam extremamente importantes, pois permitem a criação de mecanismos compulsórios para aplicação de recursos em crédito rural (XAVIER; PENHA, 2020).

### GRÁFICO 8

#### Participação (%) das fontes de recursos na concessão de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

A elevação das contratações a taxas de mercado via LCA e recursos livres pode ser explicada pela redução das taxas de juros nessas operações, ocorrida em boa parte do período analisado. A título de exemplo, em março de 2019, o crédito rural a taxas reguladas observava a taxa média de 6,1% a.a. e o a taxas de mercado, 10,8% a.a. Em março de 2016, esses valores eram de 7,9% a.a. para o rural a taxas reguladas e 19,4% a.a. para o rural a taxas de mercado (SERVO, 2019).

Os recursos obrigatórios são provenientes das regras de exigibilidades e subexigibilidades impostas às instituições financeiras, indicadas na tabela 3. No ano agrícola 2022/23, correspondem à obrigação que a instituição financeira tem de manter aplicado em operações de crédito rural valor equivalente a 25% de seu depósito à vista, sendo seu cálculo baseado na média aritmética do Valor Sujeito a Recolhimento [VSR] verificado no período de cálculo, cujo início ocorre no primeiro dia útil de junho e estende-se até o último dia útil de maio do ano seguinte. As subexigibilidades são regras que direcionam os recursos de exigibilidade a programas específicos, como o Pronamp e o Pronaf. Atualmente, no caso do Pronamp, no mínimo 35% dos recursos da subexigibilidade devem ser aplicados em operações de custeio, admitindo-se que até 15% da subexigibilidade seja cumprida com operações de investimento ao amparo do programa.

De maneira análoga ao direcionamento dos recursos obrigatórios, o direcionamento dos recursos da poupança rural para o ano agrícola 2022/23 compreende a obrigação que a instituição financeira possui de manter aplicado em operações de crédito rural o valor correspondente a 59% dos depósitos de poupança rural. A título de subexigibilidade, no mínimo 95% dos recursos dessa exigibilidade devem ser aplicados em operações de crédito rural, estando facultado o uso de 5% para aquisição de Cédulas de Produto Rural [CPR] emitidas por produtores rurais ou suas cooperativas de produção.

Como visto anteriormente, a diminuição na participação de fontes como recursos obrigatórios e poupança rural ocorre em um contexto de paulatina redução de suas exigibilidades ao longo das safras. Paralelamente, tem havido a elevação das subexigibilidades, de maneira a assegurar a alocação de recursos ao Pronaf e ao Pronamp. Esse conjunto de ações se insere na estratégia de diversificação de fontes de financiamento, com maior participação do mercado de finanças privadas por intermédio do aprimoramento da legislação dos títulos do agronegócio e da regulamentação de sua aplicação nas operações de crédito rural, com taxas de juros livremente fixadas (BRASIL, 2022a).

TABELA 3

**Regras de exigibilidades e subexigibilidades impostas às instituições financeiras entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

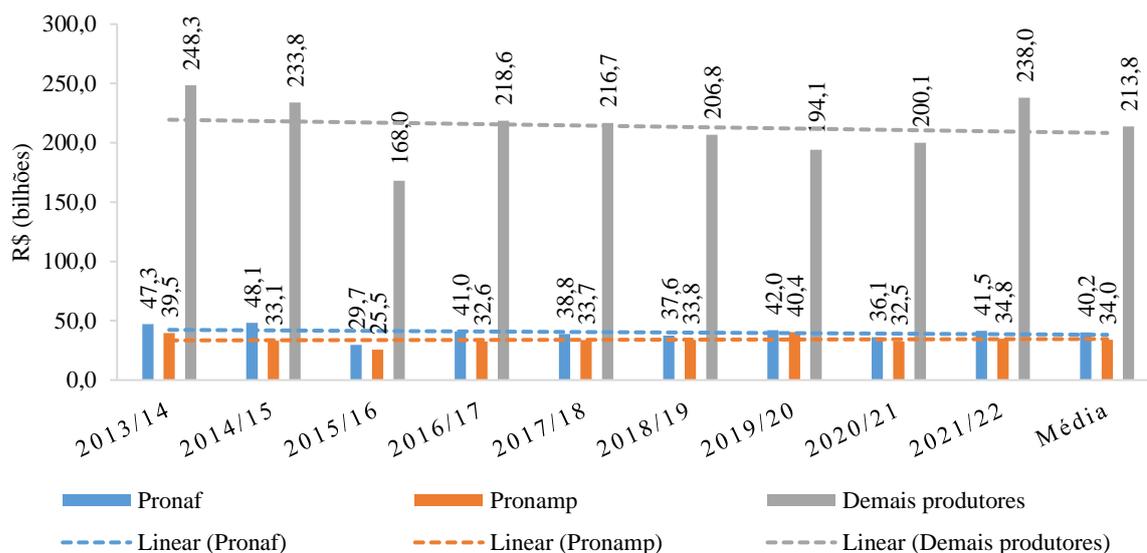
Ano safra	Exigibilidades		Subexigibilidades	
	Depósitos à vista	Poupança rural	Pronamp	Pronaf
2013/2014	34,0%	65,0%	10,0%	10,0%
2014/2015	34,0%	66,0%	10,0%	10,0%
2015/2016	34,0%	74,0%	13,0%	10,0%
2016/2017	34,0%	74,0%	13,0%	10,0%
2017/2018	34,0%	65,0%	15,0%	20,0%
2018/2019	30,0%	60,0%	15,0%	20,0%
2019/2020	30,0%	60,0%	25,0%	20,0%
2020/2021	27,5%	59,0%	28,0%	22,0%
2021/2022	27,5%	59,0%	28,0%	22,0%

Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023c).

A implementação dessas regras ao longo do período de análise resultou, em média, na aplicação de R\$ 40,2 bilhões ao Pronaf, R\$ 34 bilhões ao Pronamp e R\$ 213,8 bilhões aos produtores não vinculados a qualquer programa, conforme se verifica no gráfico 9.

GRÁFICO 9

**Valores contratados em programas de crédito rural entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 e 2021/22**



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.  
Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

Outro ponto relevante da política de crédito rural diz respeito às garantias das operações, haja vista que, conforme pontuam Carrer et al. (2013), diversos autores destacam que o acesso aos recursos financeiros está fortemente relacionado à capacidade do produtor em oferecer garantias ao credor.

A exigência de garantias é uma das principais ferramentas usadas pelos credores quando estes não possuem informações precisas sobre os tomadores, uma vez que funcionam como um mecanismo de enforcement, desincentivando a inadimplência. Quando há assimetria de informações, o uso de títulos de propriedade formais como garantia viabiliza a ampliação da oferta de crédito rural, reduzindo o racionamento (CARRER; SOUZA FILHO; VINHOLIS, 2013).

O MCR estabelece que a escolha das garantias é de livre convenção entre o financiado e o financiador, que devem ajustá-las de acordo com a natureza e o prazo do crédito, observando a legislação própria de cada tipo e eventual exigência específica da linha de financiamento.

As principais garantias utilizadas, segundo Rocha e Ozaki (2020), são: (i) penhor agrícola, pecuário, mercantil, florestal ou cedular; (ii) alienação fiduciária; hipoteca comum ou cedular; (iii) aval ou fiança; (iv) seguro rural ou Proagro; e (v) proteção de preço futuro da commodity agropecuária, inclusive por meio de penhor de direitos, contratual ou cedular.

Sua escolha define o instrumento de crédito que deve ser utilizado nas transações: (i) quando há garantias reais na forma de penhor, hipoteca e penhor e hipoteca - Cédula Rural Pignoratícia [CRP], Cédula Rural Hipotecária [CRH] e Cédula Rural Pignoratícia e Hipotecária [CRPH], respectivamente; (ii) quando há ou não garantia real ou fidejussória - Cédula de Crédito Bancário [CCB] e contrato e (iii) quando não há garantia real - Nota de Crédito Rural [NCR].

Segundo Carrer et al (2013), a hipoteca da propriedade rural é a forma de garantia mais comum nos empréstimos de crédito rural, o que evidencia que os produtores com maior quantidade de propriedades possuem maior capacidade de oferecer garantias. Ainda, segundo os autores, um dos principais custos das transações se refere ao registro cartorário das garantias, que se soma ao custo de negociação entre o produtor e a instituição financeira (custos de oportunidade de tempo e despesas diversas relacionadas

com o processo de negociação). Tais custos acabam por desestimular a demanda por crédito rural e, em conjunto com o medo de perder as garantias exigidas nos contratos, compõem alguns dos principais motivos pelos quais os produtores rurais evitam tomar financiamentos.

Como forma de contornar o problema, Carrer et al (2013) afirmam que alguns produtores rurais adotam a estratégia de dividir suas propriedades em várias outras propriedades menores, com diferentes escrituras, de modo que tal prática aumenta sua capacidade de oferecer garantias em diferentes empréstimos, já que os bancos têm restrições significativas em aceitar garantias em graus subsequentes ao primeiro devido a questões jurídicas. Ademais, essa estratégia permite que o produtor ofereça garantias com valores mais próximos aos exigidos pelas instituições financeiras, sem exceder o necessário, o que, em caso de inadimplência, ensejaria apenas na perda parcial de patrimônio pelo produtor.

No intuito de aprimorar o ambiente de negócios, a Lei 13.986/2020 criou duas modalidades de garantia nas operações de financiamento rural: o Fundo Garantidor Solidário e o Patrimônio Rural em Afetação.

O Fundo Garantidor Solidário [FGS] tem como objetivo ser uma garantia adicional que é fornecida pelos próprios produtores através de um aval coletivo e solidário, assim como por outros participantes das cadeias produtivas e das instituições financeiras, sendo sua composição realizada de forma coletiva, exigindo a participação de, pelo menos, dois produtores rurais, da instituição financeira ou credor original, e, opcionalmente, de uma instituição garantidora (CNA, 2020). Se um dos produtores-membro do fundo não efetuar o pagamento de uma parcela ou operação, o FGS se responsabiliza por reembolsar o credor da operação, utilizando primeiramente os recursos aportados pelos próprios produtores, em seguida, os recursos aportados pelo próprio credor e, por último, os recursos aportados pelo garantidor (CNA, 2020). É esperado que esse mecanismo seja utilizado como uma ferramenta para simplificar a contratação de investimentos de interesse coletivo, tais como eletrificação rural, conectividade rural, construção de armazéns, pontes, pavimentação de estradas, entre outros.

Já o Patrimônio Rural em Afetação se trata de um tipo específico de garantia formada através da identificação de todo o imóvel ou de uma parte dele, a fim de

possibilitar a oferta de garantia correspondente ao financiamento obtido, sendo utilizado como garantia em emissão de Cédula de Produto Rural [CPR] e em operações financeiras contratadas pelo proprietário por meio de Cédula Imobiliária Rural [CIR] (CNA, 2020). O seu mérito está em permitir que o agricultor possa segmentar sua propriedade para dar como garantia aos credores, livrando-o de ficar preso por hipoteca de primeiro grau a uma única instituição financeira, contudo, seu alcance por ora é limitado dado que é vedada a constituição de patrimônio rural em afetação sobre imóvel já gravado por hipoteca, por alienação fiduciária ou por outro ônus real (FPA, 2020).

### **3.2. Alocação de crédito para médios produtores: do Proger ao Pronamp**

#### **3.2.1. Proger**

Pintor et al. (2015) afirmam que o aumento do crédito para pequenos e médios produtores foi fator decisivo para o bom desempenho obtido pelo agronegócio brasileiro. Nesse contexto, os pequenos agricultores, cujas dificuldades históricas de acesso ao crédito eram evidentes, foram agraciados com um programa específico de promoção de sua capacidade produtiva em 1996, o Pronaf. Já os médios produtores, que possuem renda acima da permitida para acesso ao Pronaf e abaixo da necessária para acesso a outras linhas de crédito, acabavam ficando à margem da oferta de crédito rural até o ano de 2010, quando foi instituído o Pronamp (VILAGRAM; VILAGRAM; TROIAN, 2021).

Antes da instituição do Pronamp, o produtor de porte médio que demandasse crédito precisava recorrer ao Programa de Geração de Emprego e Renda [Proger]. O Proger, criado em 1994, inicialmente não atendia esse público-alvo, na medida em que era voltado ao meio urbano e tinha como foco a capacitação de micro e pequenas empresas, cooperativas e associações produtivas (COSTA, 2020).

Em 1995 foi criado o Proger Rural, que tinha como incumbência aprimorar a produtividade e promover a produção agropecuária por meio de financiamentos destinados ao desenvolvimento das atividades rurais de produtores de médio porte, tanto de forma individual quanto coletiva, associados a programas de qualificação, assistência técnica e extensão rural, tendo como propósito o atendimento a uma faixa de produtores em ascensão econômica, incluindo pequenos produtores que não se encaixavam no Pronaf e que tinham dificuldades de acesso a outros programas de financiamento (COSTA, 2020).

Segundo Costa (2020), o Proger foi marcado pela baixa dinamicidade, com suas condições de prazo e pagamento mantidas inalteradas durante sua vigência, além de não ter sido capaz de compreender as dificuldades de acesso aos recursos por seu público-alvo. A tabela 4 apresenta as principais condições de acesso ao financiamento do Proger Rural, durante sua vigência.

TABELA 4

**Principais condições de acesso, limite de crédito e taxa de juros aplicadas ao Proger entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

Safras	RBA (R\$)	Custeio		Investimento	
		Limite de crédito (R\$)	Juros (% a.a.)	Limite de crédito (R\$)	Juros (% a.a.)
2000/01	48.000	30.000	8,75	30.000	9,50
2001/02	48.000	30.000	8,75	30.000	8,75
2002/03	60.000	42.000	8,75	42.000	8,75
2003/04	80.000	48.000	7,25	56.000	7,25
2004/05	80.000	60.000	8,00	56.000	7,25
2005/06	80.000	60.000	8,00	48.000	8,00
2006/07	100.000	80.000	8,00	48.000	8,00
2007/08	220.000	100.000	6,25	100.000	6,25
2008/09	250.000	150.000	7,50	150.000	6,25
2009/10	500.000	250.000	6,75	200.000	6,25
2010/11	500.000	275.000	6,25	200.000	6,25

Fonte: Costa (2020).

### 3.2.2. Pronamp

O Pronamp teve sua origem em junho de 2010, na divulgação do no Plano Safra 2010/2011, no entanto, foi somente em 30 de junho de 2011 que a resolução Bacen nº 3.987 consolidou as disposições relacionadas ao seu financiamento (LIMA, 2022). Essa política foi estabelecida pelo Governo Federal com o propósito de impulsionar melhorias nas atividades agrícolas dos produtores de médio porte, visando ao aumento da renda e à geração de empregos no campo.

Na avaliação de Costa (2020), a substituição do Proger Rural pelo Pronamp trouxe benefícios aos produtores rurais na medida em que ampliou a quantidade de crédito disponível, flexibilizou a faixa de renda elegível, aumentou significativamente os limites de custeio e manteve a taxa de juros em patamares controlados e abaixo da SELIC.

Para definir a classe média de produtores que compõem seu público-alvo, o Pronamp aplica o limite de Renda Bruta Anual [RBA], considerando nesse limite a soma de 100% do Valor Bruto de Produção [VBP], 100% do valor da receita recebida de entidade integradora e das demais rendas provenientes de atividades desenvolvidas no estabelecimento e fora dele e 100% das demais rendas não agropecuárias.

Vieira et al. (2020) advertem que, embora o recorte estabelecido tenha a vantagem de reconhecer a importância do médio produtor, o uso da renda bruta como critério de corte pode levar a distorções e aumentar o risco de não atender às necessidades do público-alvo do programa. Para exemplificar esse ponto, os autores comparam hipoteticamente um produtor médio de frutas com um produtor médio de grãos, ambos da região Centro-Oeste. Nessa comparação, a demanda por recursos de custeio é semelhante, mas os produtores diferem em relação à propriedade - o produtor de frutas possui uma propriedade significativamente menor -, em relação à mão-de-obra - o produtor de frutas emprega muito mais pessoas - e em relação ao investimento por hectare necessário para a produção - o produtor de frutas requer o dobro do valor investido pelo produtor de grãos, que ainda possui mais opções de financiamento do que o produtor de frutas, que depende quase exclusivamente do crédito rural público.

A tabela 5 apresenta as condições de acesso ao Pronamp, limites de crédito e taxas de juros aplicadas desde sua criação.

TABELA 5

**Principais condições de acesso, limite de crédito e taxa de juros aplicadas ao Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

Safr	Renda Bruta Anual (R\$)	Custeio		Investimento	
		Limite de crédito (R\$)	Juros (% a.a.)	Limite de crédito (R\$)	Juros (% a.a.)
2010/11	500.000	275.000	6,25	200.000	6,75
2011/12	700.000	400.000	6,25	300.000	6,75
2012/13	800.000	500.000	5,00	300.000	5,00
2013/14	1.600.000	600.000	4,50	350.000	4,50
2014/15	1.600.000	660.000	5,50	385.000	5,50
2015/16	1.600.000	710.000	7,75	385.000	7,50
2016/17	1.760.000	1.500.000	8,50	430.000	8,50
2017/18	1.760.000	1.500.000	7,50	430.000	7,50
2018/19	2.000.000	1.500.000	6,00	450.000	6,00

2019/20	2.000.000	1.500.000	6,00	430.000	6,00
2020/21	2.000.000	1.500.000	5,00	430.000	6,00
2021/22	2.400.000	1.500.000	5,50	430.000	6,50

Fonte: Brasil; Costa (2021; 2020).

Para o ano safra 2022/23, as condições vigentes para o programa podem ser verificadas no quadro 1.

## QUADRO 1

### Condições de acesso ao Pronamp vigentes no ano agrícola 2022/23

Item	Característica
Beneficiários	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produtores rurais que sejam proprietários rurais, posseiros, arrendatários ou parceiros</li> </ul>
Renda Bruta Anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até R\$ 2,4 milhões</li> </ul>
Itens financiáveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Custeio, admitida a inclusão de verbas para atendimento de pequenas despesas conceituadas como de investimento e manutenção do beneficiário e de sua família</li> <li>• Investimento, inclusive a aquisição, isolada ou não, de máquinas, equipamentos e implementos usados fabricados no Brasil;</li> <li>• Implantação de sistemas para geração e distribuição de energia produzida a partir de fontes renováveis, para consumo próprio</li> <li>• Assistência técnica</li> </ul>
Taxa de juros	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prefixada de 8% a.a. no custeio</li> <li>• Prefixada de 8% a.a. ou Pós-fixada de 2,06% a.a. + FAM no investimento</li> </ul>
Limite de crédito	<ul style="list-style-type: none"> <li>• R\$ 1,5 milhões no custeio</li> <li>• R\$ 430 mil no investimento</li> </ul>
Reembolso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Até 8 anos para investimento</li> <li>• Custeio agrícola <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 3 anos para as culturas de açafrão e palmito;</li> <li>○ 2 anos para as culturas bienais;</li> <li>○ 14 meses para culturas permanentes;</li> <li>○ 1 ano para as demais culturas;</li> </ul> </li> <li>• Custeio pecuário: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 6 meses, no financiamento para aquisição de bovinos e bubalinos para engorda em regime de confinamento;</li> <li>○ 2 anos quando o financiamento envolver a aquisição de bovinos e bubalinos para recria e engorda em regime extensivo e o crédito abranger as duas finalidades na mesma operação;</li> <li>○ 1 ano nos demais financiamentos.</li> </ul> </li> </ul>

Fonte: Bacen (2023c).

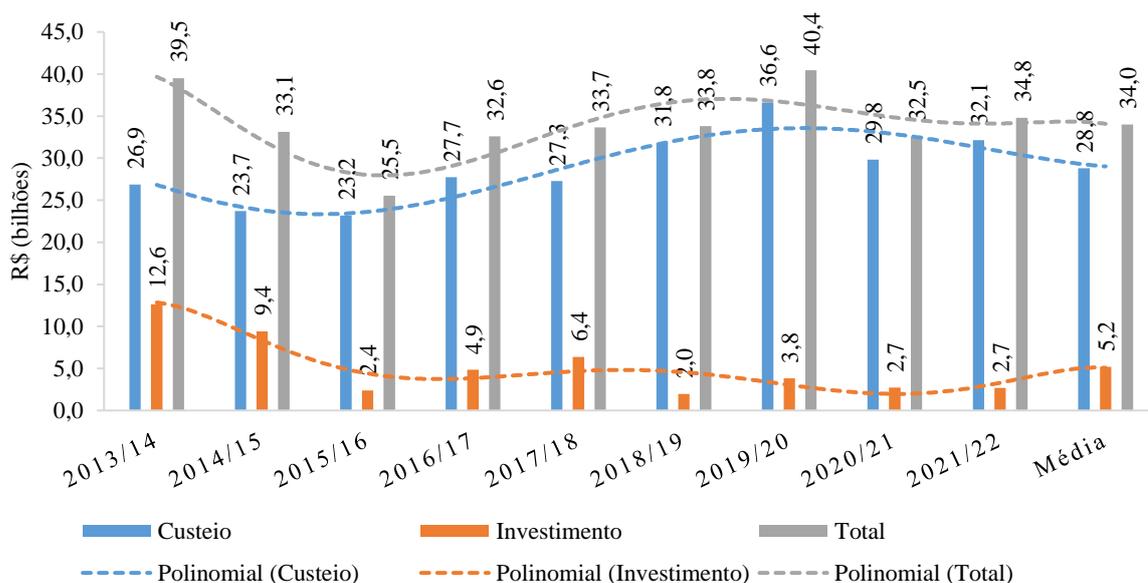
O programa compreende duas linhas de financiamento:

- i. Pronamp Investimento, que disponibiliza recursos para a melhoria de ativos fixos e financia bens novos e usados indispensáveis à implantação e expansão da formação bruta de capital fixo; e
- ii. Pronamp Custeio, que oferece recursos para financiar as despesas normais do ciclo de produção, como, por exemplo, a aquisição de insumos e o pagamento de serviços (LIMA, 2022; SILVA, 2019).

Entre os anos safra 2013/14 e 2021/22, foram alocados ao programa, em média, R\$ 34 bilhões, com predominância de verbas de custeio (R\$ 28,8 bilhões), tendo o investimento recebido uma média de R\$ 5,2 bilhões, restando claro que os recursos destinados ao investimento têm apresentado tendência de queda, assim como sua quantidade de contratos, conforme se percebe nos gráficos 10 e 11.

GRÁFICO 10

**Valores contratados no Pronamp segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



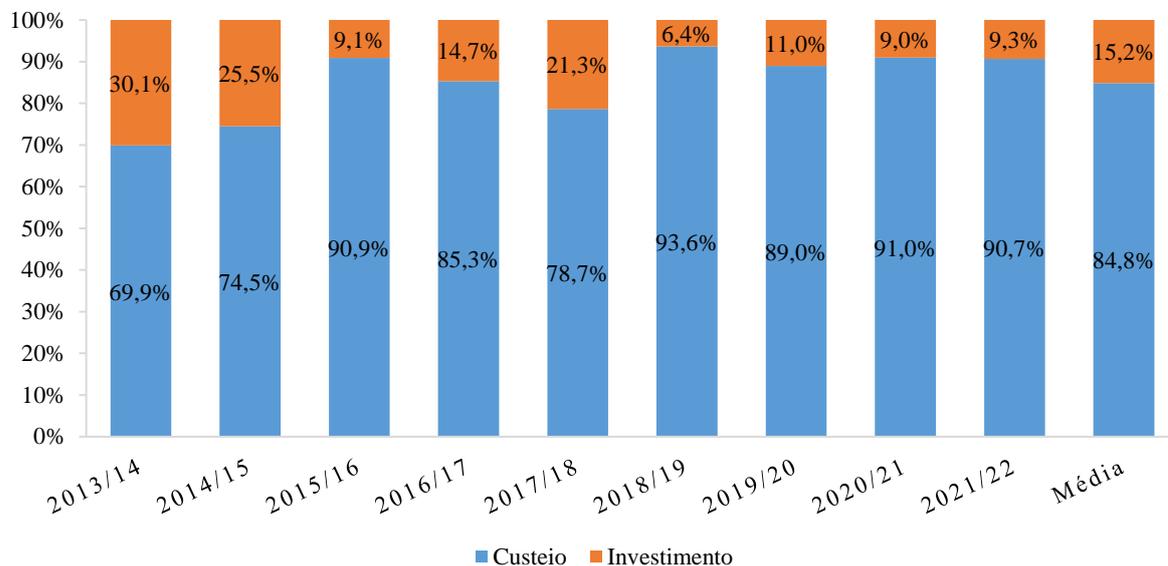
Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

GRÁFICO 11

**Participação (%) de contratos, segundo sua finalidade, nas contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

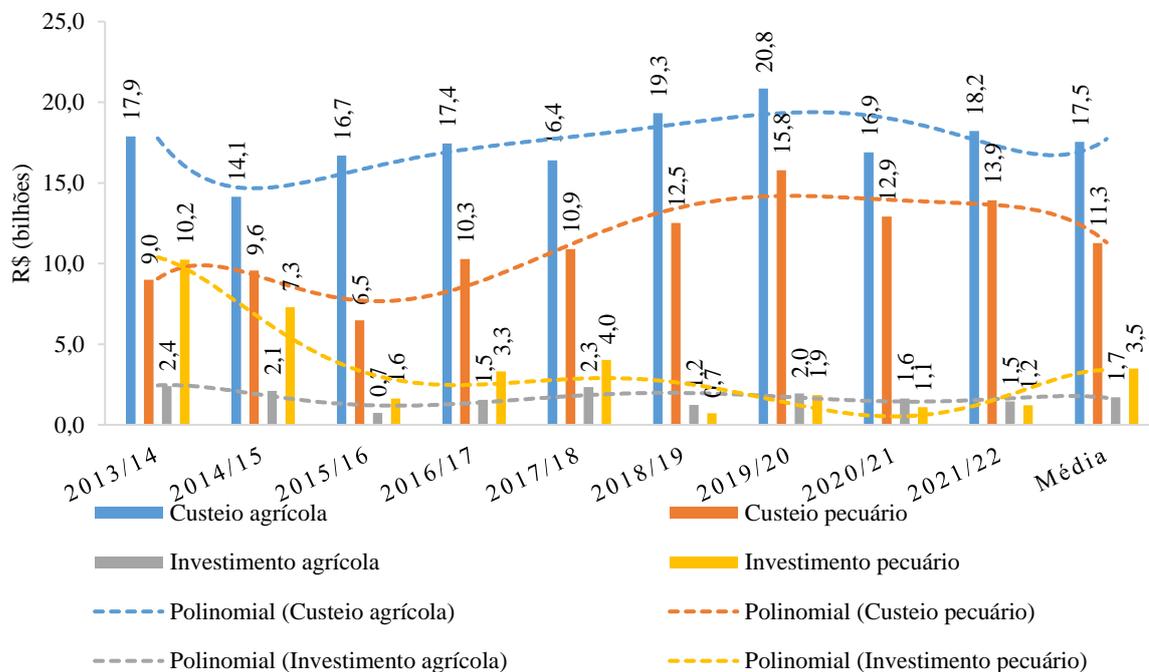


Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

A redução nos contratos de investimento se deu predominantemente sobre as operações destinadas à atividade pecuária, onde o volume aportado encolheu, em termos reais, cerca de R\$ 9 bilhões, durante o período analisado (gráfico 12). Contudo, o aporte às operações de custeio pecuário se elevou em R\$ 4,9 bilhões, o que de certa forma compensou a queda de recursos para o investimento. Tal comportamento pode ser decorrente da alteração ocorrida a partir do ano agrícola 2016/17, onde a aquisição de animais para recria e engorda, que até então era considerada como investimento, passou para a modalidade de custeio.

GRÁFICO 12

**Valores contratados no Pronamp segundo suas finalidades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

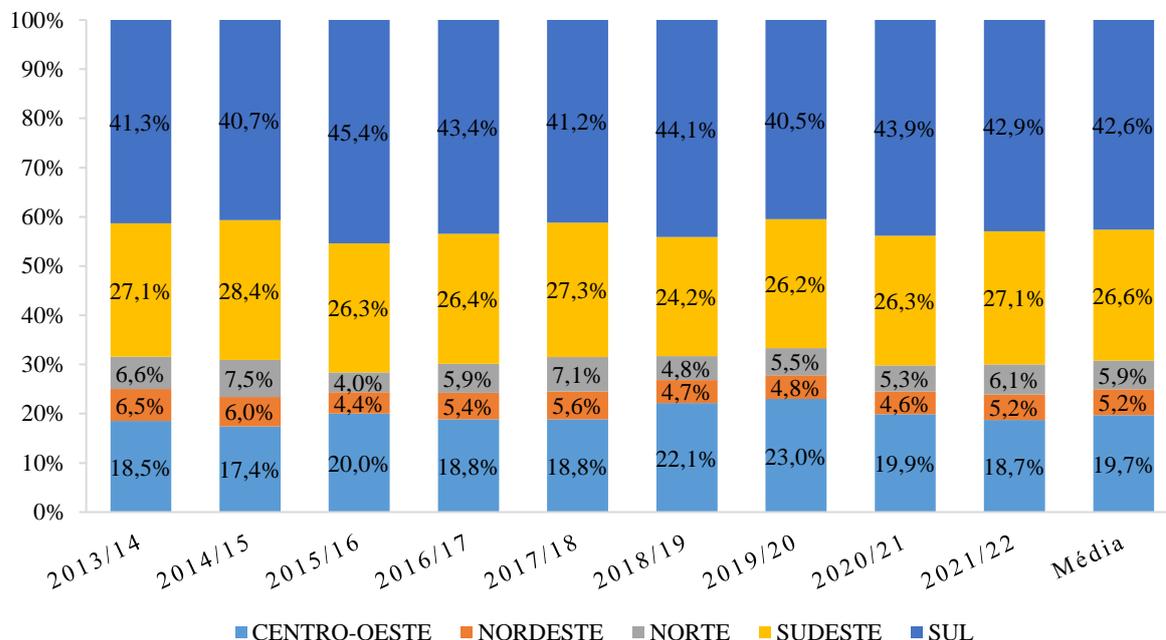


Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.  
 Elaborado pelo autor.  
 Fonte: Bacen (2023b).

Do ponto de vista de participação regional no volume de crédito concedido, não houve grandes variações entre as regiões durante o intervalo entre os anos safra 2013/14 e 2021/22 (gráfico 13). A região Sul foi a que mais recebeu aportes do programa (média de 42,6%), seguida pelo Sudeste, Centro-Oeste, Norte e Nordeste, com participações médias respectivas de 26,6%, 19,7%, 5,9% e 5,2%.

GRÁFICO 13

**Participação (%) das regiões brasileiras sobre o valor contratado no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

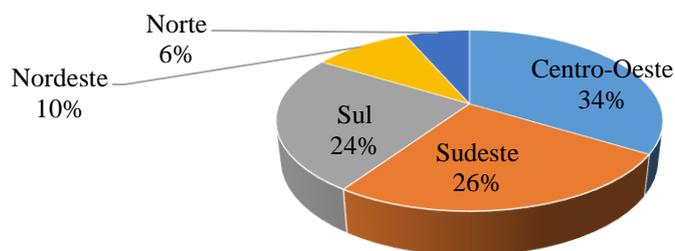


Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

Vale destacar que a preponderância da região Sul no Pronamp e no Pronaf guarda relação com seu perfil fundiário, haja vista que predominam propriedades rurais de menor tamanho e, por conseguinte, seus proprietários tendem a se enquadrar nos limites de RBA de cada programa. Se a distribuição de recursos a esses programas acompanhasse o VBP (gráfico 14), a região Centro-Oeste tenderia a ser a principal destinatária dos recursos, estando a região Sul posicionada apenas na terceira colocação, após a região Sudeste.

GRÁFICO 14

**Participação (%) das regiões brasileiras sobre o Valor Bruto da Produção**

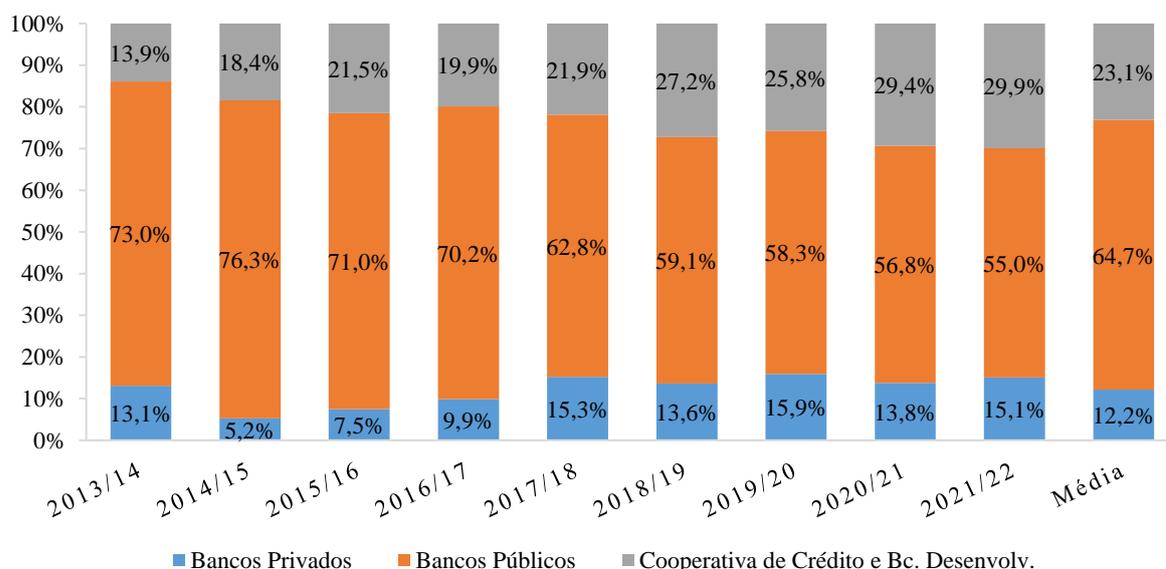


Elaborado pelo autor.  
Fonte: Brasil (2022b).

Quando se trata da participação das instituições financeiras nos aportes do programa, destaca-se a porcentagem de empréstimos concedidos pelos bancos públicos, que variou de 55,0% a 76,3%, com o percentual mais alto ocorrendo em 2014/15 (76,3%) e o mais baixo em 2020/21 (56,8%), sendo sua média para o período igual a 64,7% (gráfico 15). Também se destacaram as cooperativas de crédito, cuja porcentagem de empréstimos concedidos variou de 13,9% a 29,9%, com a maior porcentagem em 2021/22 (29,9%) e média de 23,1%. No caso dos bancos privados, a porcentagem de empréstimos concedidos variou de 5,2% a 15,9% durante o período, com a maior porcentagem em 2019/20 (15,9%) e média de 12,2%.

GRÁFICO 15

**Participação (%) das instituições financeiras – por segmento - sobre o valor contratado no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



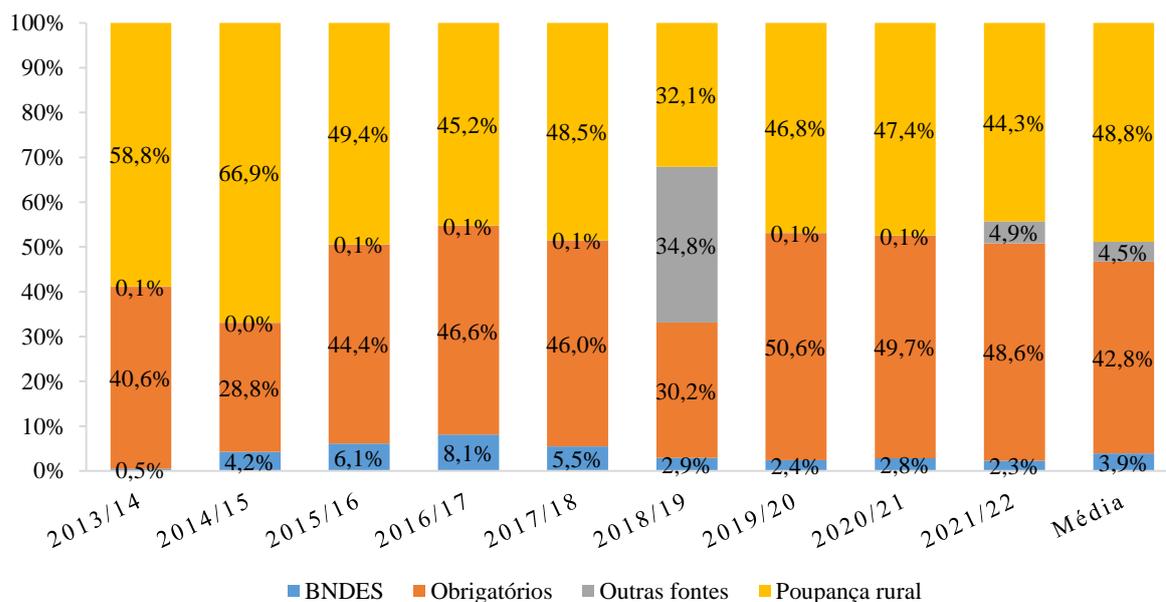
Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

A maior participação dos bancos públicos e das cooperativas de crédito no Pronamp segue o mesmo padrão observado nas concessões de crédito do Pronaf e, de igual forma, vale ressaltar o movimento de ganho de participação das cooperativas de crédito no período. Essa condição foi igualmente verificada por Costa et al. (2019), que observaram que a alocação de recursos foi concentrada na região Sul, com destaque para as cooperativas do Paraná.

A poupança rural foi a principal fonte de financiamento para o Pronamp, seguida por fontes obrigatórias, enquanto o BNDES teve uma participação relativamente pequena (gráfico 16). A poupança rural variou de 44,3% a 66,9% durante o período de análise, obtendo uma média de 48,8% do volume de crédito. Os recursos obrigatórios variaram de 28,8% a 50,6%, com média de participação de 42,8%. A participação do BNDES foi relativamente pequena, variando de 0,5% a 8,1%, enquanto as outras fontes tiveram uma participação insignificante na maior parte do período, exceto em 2018/19, quando representaram 34,8%, fruto do direcionamento de recursos provenientes de uma exigibilidade adicional de recursos da poupança rural e dos depósitos à vista ocorrida naquela ocasião.

GRÁFICO 16

**Participação (%) das fontes de recursos sobre o valor contratado no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b)

#### 4. PRONAMP: ANÁLISE DA ATUAÇÃO DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Nesta seção são apresentados o contexto de inserção da Caixa na operacionalização das ações de contratação e monitoramento do crédito rural e, em maiores detalhes, os resultados de sua atuação no Pronamp durante as safras 2013/14 a 2021/22, através da comparação de seu comportamento ante seus concorrentes diretos,

públicos e privados. Para balizar as análises, são apresentadas considerações obtidas por meio de entrevistas semiestruturadas com garantia de sigilo, realizadas com oito sujeitos. As principais características dos entrevistados estão detalhadas no quadro 2. As entrevistas foram conduzidas por videoconferência no período de 17 a 21 de junho de 2023, utilizando os roteiros vinculados aos anexos 1 e 2.

## QUADRO 2

### Características dos participantes das entrevistas semiestruturadas

Código	Cargo ou função	Instituição	Área de abrangência
GE 1	Gerente Executivo	Caixa	Nacional (Matriz, Brasília)
GE 2	Gerente Executivo	Caixa	Nacional (Matriz, Brasília)
GN 1	Gerente de Negócios	Caixa	Regiões Norte e Nordeste
GN 2	Gerente de Negócios	Caixa	Região Sudeste
CT 1	Consultor Técnico	Empresa de ATER	Estado do Maranhão
CT 2	Consultor Técnico	Empresa de ATER	Estados de São Paulo e Paraná
CT 3	Consultor Técnico	Empresa de ATER	Estados do Amazonas, Rondônia e Mato Grosso
CT 4	Consultor Técnico	Empresa de ATER	Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste

Elaborado pelo autor.

#### 4.1. A Caixa Econômica Federal e o crédito rural

A Caixa Econômica Federal, empresa pública com personalidade jurídica de direito privado, foi instituída pelo Decreto-Lei nº 759 de 12/08/1969. Segundo Costa (2016), seu principal objetivo institucional consiste em financiar o desenvolvimento urbano e social com o intuito de contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira e, para atingir tal objetivo, realiza diversas operações de caráter social, como o atendimento ao trabalhador, por meio da gestão do FGTS, administração do PIS/abono salarial, pagamento de benefícios do INSS e do seguro-desemprego, financiamento do crédito educativo, apoio aos recém-formados e administração das loterias federais, cuja parte da arrecadação é destinada à seguridade social.

Costa (2016) destaca os três principais eixos de atuação da instituição: i) desenvolvimento urbano, por meio da implementação de programas nacionais de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, sendo o principal agente financeiro dos recursos orçamentários da União e do FGTS; ii) transferência de benefícios,

compreendendo as áreas de pagamentos e arrecadação de programas sociais, bem como a aplicação e acompanhamento de verbas do Orçamento Geral da União, onde atua analisando projetos e liberando verbas de acordo com o cronograma físico-financeiro, além de prestar contas aos gestores dos programas; iii) serviços financeiros, realizando a captação de recursos por meio de depósitos e fundos mútuos de investimentos, pela oferta de empréstimos e financiamentos para pessoas físicas e jurídicas e na arrecadação de tributos e assemelhados, recebimentos de concessionárias de serviços públicos, convênios com entidades e serviços de transferência de fundos.

Em 2012, a empresa ingressou nas operações voltadas ao agronegócio através de seu programa Crédito Rural Caixa, na forma de projeto piloto, inicialmente ofertado em 62 municípios de oito estados, contratou R\$ 157,5 milhões nos quatro últimos meses do ano (CAIXA, 2013). De 2012 a 2019, o banco atuou no varejo apenas com produtores de portes médio ou grande, tendo o lançamento de linhas de financiamento para produtores rurais enquadrados no Pronaf ocorrido apenas em 2020 (CAIXA, 2021).

De acordo com Salgueiro (2020), seriam dois os motivos que explicariam a entrada da Caixa nesse segmento. O primeiro seria uma resposta à concorrência de mercado, oriunda do fato de que outras instituições financeiras públicas, como o Banco do Brasil S.A., começaram a oferecer crédito habitacional, principalmente através do programa Minha Casa, Minha Vida [PMCMV], concorrendo com a Caixa no segmento imobiliário. O segundo motivo seria a prospecção e fidelização de clientes pessoas físicas com perfil de produtores ou empresários rurais, nicho de mercado que era pouco explorado pela instituição.

O início de suas operações, bem como a constituição dos requisitos mínimos organizacionais necessários para a oferta de crédito, ocorreu de forma escalonada, dada a progressiva exigibilidade sobre seus depósitos à vista, estabelecida na ocasião de sua autorização a atuar no crédito rural e indicada na tabela 6. Como visto na seção 3.1, as exigibilidades, também conhecidas como recursos obrigatórios, referem-se à destinação compulsória de uma porcentagem dos depósitos à vista nos bancos comerciais para financiamentos na agricultura, de acordo com as condições estabelecidas pelo SNCR.

TABELA 6

**Exigibilidade de direcionamento dos recursos obrigatórios aplicada à Caixa Econômica Federal**

Ano agrícola	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Exigibilidade	6%	13%	19%	27%	34%

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023c).

Mesmo com o estabelecimento de um calendário progressivo, o cumprimento da exigibilidade não foi tarefa trivial dentro da instituição, especialmente em seus primeiros anos de mercado, conforme se verifica no seguinte relato:

*Eu acho que uma questão que vem aparecendo bastante na Caixa é a maneira de encarar o crédito rural em relação ao cumprimento da exigibilidade. Isso foi sempre um fantasma ali no ombro dos dirigentes. Era muito difícil cumprir a exigibilidade, por causa da estrutura disponível. Não tinha maturidade e nem disponibilidade para tratar tudo o que era preciso (GE 1).*

Como atalho para obter o conhecimento mínimo necessário para montar uma estrutura capaz de ofertar essa modalidade de crédito, a Caixa contratou consultores estratégicos, ex-funcionários do Banco do Brasil, cuja atribuição era orientar os gestores da instituição quanto às capacidades organizacionais que precisariam ser desenvolvidas, conforme relatado pelo GE 1.

*Operacionalmente falando, a estrutura que foi montada foi baseada, muito, em consultoria de um pessoal que trabalhou no Banco do Brasil (GE 1).*

Ainda de acordo com o entrevistado, a diretriz que predominou nesse momento de entrada no crédito rural foi a de que a concessão deveria ser focada nos financiamentos que eram mais frequentes nas demais instituições financeiras, de maneira que fosse possível gerar o maior número de contratações com o menor investimento operacional possível.

*No início do crédito, a Caixa era bastante incipiente. No começo, quando a Caixa começou, o Pronamp não era bem implementado. Então, a Caixa dirigiu seu foco para aquilo que era feito com mais recorrência no mercado. Uma maneira que eu acho que foi adequada, que foi direcionar esforços para aquilo que poderia atender e gerar um número maior de operações, com o menor investimento possível por parte da empresa (GE 1).*

Como elemento importante da estratégia para que se atingisse o cumprimento da exigibilidade, foi necessário o estabelecimento e ajuste de metas de concessão às agências, conforme relatado pelo GN 1 e pelo GE 2.

*Quando a gente tinha o Pronamp, a rede ia muito na linha de atingir a meta da exigibilidade. A gente vai muito na mesma linha, do que a gente tem para os outros produtos. O foco principal é colocar a meta no Conquiste, que é o que vai fazer a agência contratar esse cliente. Se a gente não pontuar, a agência não consegue fazer o produto (GN 1).*

*Então, a questão de métrica, das metas, vamos dizer assim, é injeção de ânimo, né? Na rede. Que eu acho que é o que fez a diferença agora no final. Então, eu acho que o ponto forte da atuação da Caixa, na verdade, para dar essa reviravolta, foi essa, não é? A injeção de ânimo que ele teve. Uma mobilização que teve e que se mostrou uma capacidade de reverter isso para negócios, não é? Vamos falando só de negócios. Concessão eu acho que teve um direcionamento estratégico que é dado as ferramentas disponíveis na empresa, as métricas de resultado e tudo o mais. A equipe de vendas, vamos dizer assim, conseguiu responder bem (GE 2).*

Tal fato foi reforçado pelo CT 2, que afirmou que as agências sem atribuição de meta geralmente têm menos interesse em ofertar o crédito rural.

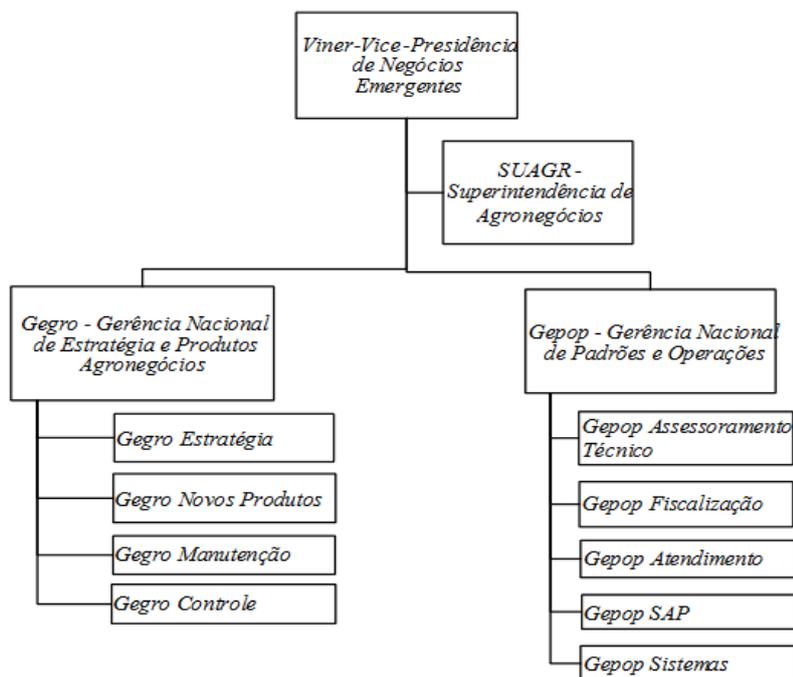
*Então, tem gerentes que vem, que me ligam e dizem: vamos atrás. Então a gente trabalha em parceria. Já tem outros que ficam, ah, eu não vou fazer essa operação, aqui eu não tenho meta (CT 2).*

A fim de operar no mercado de crédito rural, a Caixa precisou desenvolver um conjunto de capacidades específicas. Em linhas gerais, o MCR determina que as instituições financeiras devem obter autorização do Bacen, cumprindo-lhe: i) comprovar a existência de setor especializado, representado por carteira de crédito rural, com estrutura, direção e regulamento próprio e com elementos capacitados; ii) difundir normas básicas entre suas dependências e mantê-las atualizadas, com o objetivo de ajustar as operações aos critérios legais pertinentes e às instruções do Bacen, sistematizando métodos de trabalho compatíveis com as peculiaridades do crédito e uniformizando a conduta em suas operações; iii) manter serviços de Assessoramento Técnico em Nível de Carteira [ATNC], à sua conta exclusiva, visando à adequada administração do crédito rural, bem como assegurar a prestação de assistência técnica em nível de imóvel ou empresa, quando devida; iv) indicar previsão dos recursos livres que serão destinados às modalidades de crédito rural e v) designar, entre os administradores homologados pelo Bacen, o responsável pela área de crédito rural.

Um dos primeiros requisitos atendidos pela Caixa foi a constituição de seu ATNC, em 2012, previamente à execução do projeto piloto, com a contratação de engenheiros agrônomos via concurso público. Para atender às demais disposições preliminares, com o término do projeto piloto, em 2013, a Caixa estabeleceu em sua estrutura organizacional uma superintendência nacional dedicada ao agronegócio, cuja responsabilidade recaia sobre duas gerências nacionais especializadas, indicadas na figura 3.

FIGURA 3

**Estrutura organizacional adotada pela CAIXA para implementar o crédito rural**



Fonte: TCU (2014).

A primeira gerência ficou encarregada da estratégia dos produtos de crédito rural, incluindo a gestão de resultados, monitoramento de mercado e treinamento de pessoal. A segunda teve como mandato a definição e realização dos fluxos operacionais para a concessão e manutenção dos financiamentos, além de abarcar as questões de tecnologia da informação necessárias aos produtos de crédito. Essa estrutura sofreu algumas alterações durante o período de análise, contudo, atualmente, ela permanece praticamente igual, ainda que com eventuais nomenclaturas diferentes, conforme relatou o GE 2.

*E aí mais recentemente eu vejo, e nisso também teve as mudanças de estrutura dentro da hierarquia da empresa, né? Então, a gente como gerência nacional passou a superintendência nacional, com duas*

*gerências nacionais. Depois teve um retorno para uma gerência apenas, depois voltou de novo a uma superintendência, mais recentemente, então eu acho que essas mudanças acabam trazendo um impacto no atendimento ao médio produtor (GE 2).*

Em seu relatório de sustentabilidade de 2014 (CAIXA, 2015), ao abordar os critérios socioambientais à análise de risco de concessão de crédito, são elencados alguns dos pontos específicos observados no processo, como a avaliação da idoneidade do tomador e a apresentação de plano simples ou técnico aprovado por empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural [ATER], para garantir a adequação do projeto, cronograma e execução financeira, bem como a observância de riscos específicos, como o Zoneamento Agroecológico, o Zoneamento Ecológico-Econômico [ZEE] e o Zoneamento Agrícola de Risco Climático [ZARC].

A Caixa demonstra sua preocupação com a adequação ambiental dos projetos financiados, estabelecendo que os créditos estão condicionados à comprovação da regularidade ambiental da atividade por meio da apresentação da licença ambiental ou documento equivalente. Além disso, requer também a apresentação da outorga de direito de uso de recursos hídricos, quando a atividade envolve irrigação, e solicita o Certificado de Cadastro de Imóvel Rural [CCIR] e o Cadastro Ambiental Rural [CAR] (CAIXA, 2015).

Tendo estabelecida as premissas de risco específicas, em 2015 a concessão de crédito já estava difundida em todo o território nacional, onde pelo menos uma agência por estado da federação estava habilitada a ofertar crédito rural - sendo esta evolução no número de agências indicada na figura 4 -, além de ter se expandido o número de convênios com empresas de ATER, de 1.851 para 2.629, ao passo que foram lançadas linhas de crédito com recursos livres, com funding via captação de LCA (CAIXA, 2017).

Em paralelo ao movimento de expansão da rede, muitas agências, percebendo o potencial do mercado, criaram pequenos espaços exclusivos de atendimento aos produtores, conforme mencionado pelo GE 2.

*Na verdade, até antes disso, você tinha algumas agências que procuraram estabelecer dentro da unidade cantinhos, vamos dizer assim, espaços reservados para o agro. Mas isso foi uma iniciativa muito mais pontual de algumas unidades do que da própria rede. Por mais que já houvesse estratégia pensando nessa parte (GE 2).*

A adoção desses espaços, nas palavras do CT 3, se devia à superação de obstáculos como a aversão ao enfrentamento de filas pelos clientes, a oferta de um atendimento mais rápido e personalizado e a uma equiparação ao modelo de atendimento que já era padrão dos outros bancos.

*Então, assim, ela trazia uma certa desconfiança em termo de fluxo de movimentação nas agências, né? Todo mundo, a única coisa que vê na Caixa são filas, né? O produtor rural, ele não tem tempo para essas coisas. Então, assim, quando você quebra esse paradigma, você consegue trazer ele para a caixa (CT 3).*

*Aqui em Porto Velho, o PA agro, ele fica dentro da superintendência. Então lá você tem agência normal, superintendência e o PA. Então, quando a gente fala pros clientes que eles têm que ir na agência Carlos Gomes, a primeira coisa que ele fala é assim: aquele prédio que tem aquela fila lá na rua? É a primeira coisa. Todos são unânimes. Não pega fila, fica tranquilo, pode chegar lá, passa pela porta giratória, vira à direita, sobe as escadas que você chega no PA agro. Que vai ser atendido na hora. Não precisa nem pegar senha. A fisionomia do cliente já muda. Ele já vê que ele não vai perder o tempo dele em uma fila. Porque os outros bancos todos entenderam isso muito rapidamente antes da pandemia. Todos entenderam que produtor rural, ele é um público diferente, tanto que a maioria das agências, elas atendem os produtores rurais depois que elas fecham o atendimento ao público. Os produtores aqui na nossa região se acostumaram a isso. Eles querem ter um atendimento rápido e personalizado (CT 3).*

FIGURA 4

**Evolução do número de agências da CAIXA habilitadas a operar crédito rural – 2012 e 2016**



Fonte: Caixa (2017).

Nos anos seguintes, além da continuação do processo de expansão de agências habilitadas, que somavam 1.745 em 2018, foram executadas ações alinhadas à estratégia do banco em ampliar sua atuação no agronegócio, destacando-se a criação de cursos em EAD em sua universidade corporativa, direcionados à capacitação dos empregados em tópicos relacionados ao crédito rural e às cadeias produtivas, e a concessão de crédito de custeio no âmbito do Pronaf diretamente aos produtores e não apenas via repasse por cooperativas de agricultores familiares (CAIXA, 2019, 2021).

Esse conjunto de iniciativas contribuiu para que o banco saltasse de 8º para 3º lugar entre as 10 maiores instituições que financiam o segmento, conforme apontado no relatório integrado referente ao ano 2021. No rastro desse processo de expansão, em 2021 houve a instituição de 100 novas unidades de atendimento especializadas em agronegócio [PA Agro], indicadas na figura 5, além da criação de uma superintendência nacional exclusiva para clientes de atacado - empresas e cooperativas (CAIXA, 2022).

FIGURA 5

**Rede especializada para o atendimento ao produtor rural implantada pela Caixa em 2021**



Fonte: Caixa (2022).

A criação das agências especializadas em agronegócio se deveu a um processo de saneamento de uma série de entraves, conforme relatado pelos entrevistados e apontados no quadro 3.

### QUADRO 3

#### Obstáculos identificados pelos entrevistados que justificaram a implementação das agências especializadas em agronegócio

Obstáculo	Mencionado por:
Falta de conhecimento dos funcionários das agências sobre as linhas de crédito rural	GE 1; GE 2; GN 1; GN 2; CT 1; CT 2; CT 4
Falta de tempo dos funcionários para prestar um atendimento personalizado, uma vez que o crédito rural compete com o restante do portfólio	GE 1; GN 2; CT 3; CT 4
Ocorrência de erros no processo de concessão	CT 4
Presença de filas para o atendimento	CT 3

Elaborado pelo autor.

Concluindo o relato acerca das condições de inserção do banco no agronegócio, o quadro 4 registra alguns fatos relevantes inerentes à evolução histórica do crédito rural na Caixa.

### QUADRO 4

#### Evolução histórica do crédito rural na Caixa

Ano	Evento	Característica
Mar/2012	Criação da (Gegro)	Resolução Conselho Diretor 5.838/2012 de 20 de março de 2012 - Dispõe sobre a criação da Gerência Nacional do Agronegócio (Gegro), vinculada à Presidência.
Jun/2012	Resolução Bacen 4.096	Com a Resolução Bacen 4.096 de 28/6/12, a Caixa foi autorizada pelo Bacen a operar com o Crédito Rural, estando sujeita as regulamentações impostas para o setor. Para a Caixa foi instituída uma obrigatoriedade gradativa nos recursos da exigibilidade.
Set/2012	Projeto Piloto	Projeto Piloto em 62 agências com as linhas Custeio e Investimento. O início da atuação piloto ocorreu em outubro de 2012.
Mai/2013	Criação da SUAGR	Resolução nº 008/2013 - Conselho de Administração da Caixa de 08 de março de 2013 - Atualizações no modelo de gestão, aprovação de Plano de Implantação das atualizações no Modelo de Gestão e definições das áreas de atuação do Presidente e Vice-presidente da Caixa Econômica Federal.
Jul/2013	Expansão do Projeto Piloto	Expansão nacional a partir de julho de 2013, com habilitação de 1052 agências.
Nov/2013	Linhas Comercialização e Pronamp	Considerando que a Resolução Bacen 4.096/12 autorizou a Caixa a operar com Crédito Rural, não houve normativo interno específico para as linhas Comercialização e Pronamp.
Ago/2014	Recursos Livres	Resolução Comitê Delegado de Varejo nº 049/2014 de 21 de julho de 2014 – Dispõe sobre o lançamento de linhas de crédito rural com a utilização de Recursos Livres para as contratações com produtores rurais pessoa física, pessoa jurídica, cooperativa e agroindústria.
Ago/2014	Inovagro Recursos BNDES	Resolução Conselho Diretor nº 6.499/2013 – Dispõe sobre a ação de ampliação e incremento da atuação no segmento bancário do Agronegócio, em continuidade à operação piloto iniciada em setembro de 2012 - ampliação do portfólio com fonte de recursos do BNDES e recursos próprios.

Fonte: TCU (2014).

## 4.2. Atuação da Caixa Econômica Federal no Pronamp

Como visto na seção 3, os bancos públicos desempenham papel de destaque na execução do programa, com uma média de participação de 64,7% dos créditos concedidos, seguidos sucessivamente pelas cooperativas de crédito e pelos bancos privados. Observando esse fato em maior detalhe, tem-se que o Banco do Brasil é o grande operador do programa, conforme se observa na tabela 7, onde são apresentados os valores contratados no Pronamp entre as safras 2013/14 e 2021/22, aplicando, em média, R\$ 20,3 bilhões, valor bastante superior à soma da participação média de todas as demais instituições financeiras (R\$ 13,6 bilhões).

TABELA 7

**Valores contratados no Pronamp (R\$ milhões) entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22- principais instituições financeiras**

Ano-safra	Banco do Brasil	Coop. de crédito	Bradesco	Santander	Caixa	Bancos Privados (demais)	Bancos Públicos (demais)	Total
2013/14	27.920	5.503	4.215	612	509	338	415	39.512
2014/15	23.140	6.100	239	518	1.503	981	627	33.109
2015/16	17.236	5.497	572	403	490	947	396	25.542
2016/17	21.986	6.482	1.277	799	425	1.149	459	32.576
2017/18	20.175	7.374	2.575	1.206	589	1.355	377	33.651
2018/19	18.663	9.202	2.189	2.035	815	384	513	33.802
2019/20	22.029	10.437	3.963	2.189	856	293	670	40.437
2020/21	16.715	9.570	2.597	1.573	898	323	861	32.537
2021/22	15.069	10.426	2.483	1.764	2.678	1.002	1.388	34.810
Média	20.326	7.843	2.235	1.233	974	753	634	33.997

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

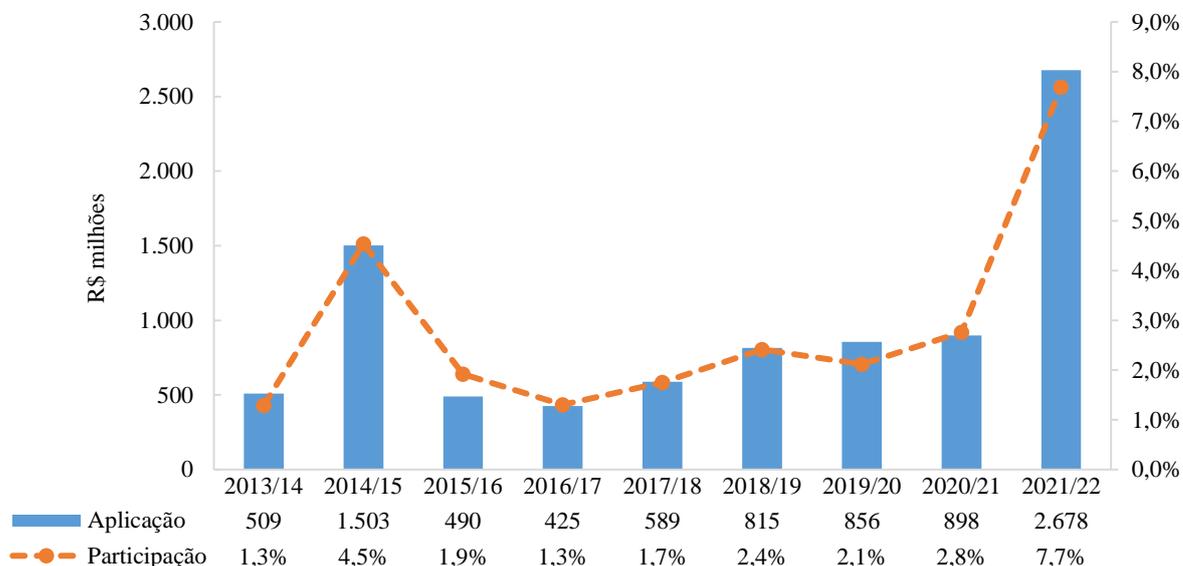
Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

Neste contexto de mercado, a Caixa paulatinamente aumentou seus aportes e sua participação, conforme se verifica pelo gráfico 17, consoante a progressividade de suas exigibilidades, destacando-se o ano agrícola 2021/22, onde a instituição obteve 7,7% do mercado, superando a aplicação dos concorrentes privados mais próximos – Bradesco e Santander, cujos valores contratados no período estão registrados no gráfico 18.

## GRÁFICO 17

### Desempenho obtido pela Caixa no Pronamp - aplicação de recursos e participação de mercado - entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22



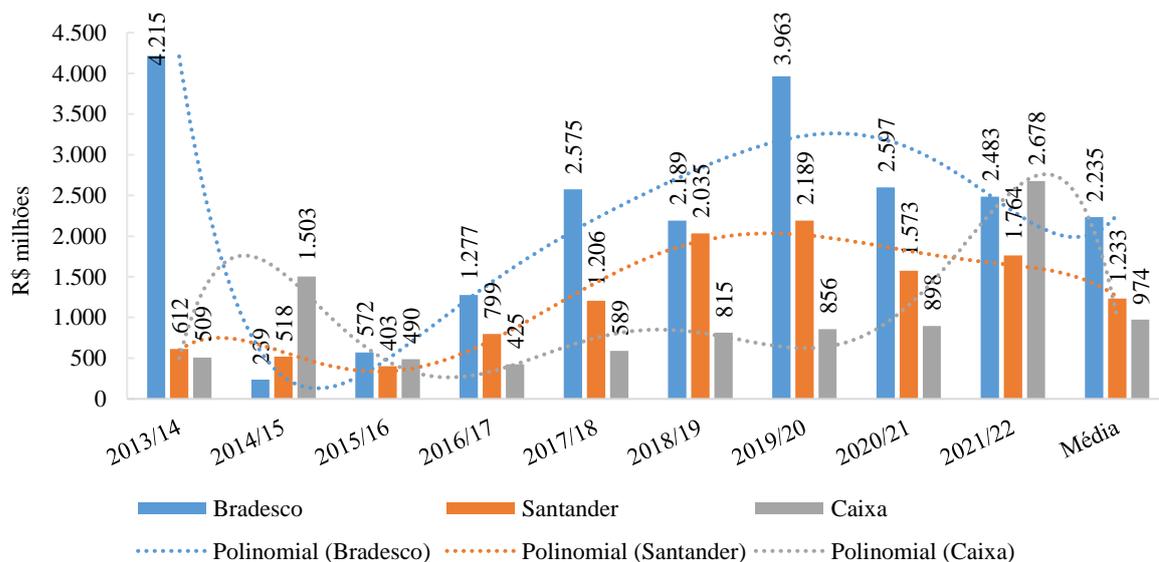
Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

## GRÁFICO 18

### Valores contratados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

Esse avanço da instituição implicou no esgotamento dos recursos obrigatórios como funding para novas contratações, conforme se verifica nos relatos a seguir.

*E a minha leitura é que nós ampliamos tanto a nossa base que hoje o nosso funding de RO será insuficiente, continuará insuficiente, para atender este mercado (GN 2).*

*Nossa, nem me lembro quando foi a última vez que a gente teve recurso pra fazer Pronamp. Acho que foi na última safra. Então, no momento, o cliente Pronamp, a gente não tem uma taxa tão boa pra dar pra ele. A gente tá tendo que oferecer recurso livre (GN 1).*

Os gráficos 17 e 18 também permitem identificar que o ano-safra 2014/15 registrou uma elevação forte nas contratações de Pronamp pela Caixa, que saltou de cerca de R\$ 509 milhões na safra anterior para R\$ 1,5 bilhão neste ano-safra específico e que não se sustentou nos anos seguintes, tendo retornado a valores muito próximos dos obtidos em 2013/14. Este fato foi explicado pelos GE 1 e GE 2 como sendo um momento em que o banco optou por executar mais operações em detrimento da venda de DIR a outras instituições financeiras, inclusive com a adoção de processos simplificados de concessão para o alcance dos objetivos propostos à ocasião, o que de fato se materializou no aumento do volume de crédito concedido.

*Na verdade, a cada ciclo, a Caixa faz uma estratégia de DIR, ou seja, o que ela faz, ela vende o recurso para outras instituições aplicarem. Isso, assim, de forma bem resumida. Nesse ciclo houve a opção da empresa em fazer mais operações, não só pela estratégia da empresa, mas também pelas definições do Banco Central. Ela teve que se esforçar mais em certos momentos para, de fato, fazer parte do crédito rural. Então, nesse ano, foi adotada uma estratégia de operações simplificadas e também teve outra coisa bastante importante. É que havia, ainda, a disponibilidade de investimento com esse recurso. Nesse ciclo, então, havia muitas demandas represadas no próprio mercado. Então, foi um momento em que a procura por essas operações também era grande. Então, a procura pelo mercado por esse produto foi mais acentuada, aliado à estratégia de fazer menos DIR (GE 1).*

*Uma coisa que me veio à mente aqui é que você teve a questão de metas, não é? Pode ter sido a questão de DIR, né? Ao invés de ter feito a venda, se optou por atrair o cliente, né? (GE 2).*

A queda subsequente se deu, segundo informado pelo GN 2, em razão do aumento da inadimplência da carteira do banco, que teve para além da abertura exacerbada do crédito, materializada na facilitação de acesso aos clientes pelo processo simplificado, outros fatores determinantes: (i) a falta de um modelo de avaliação de risco específico ao

tomador rural, que efetivamente só foi implementado a partir de 2015; (ii) a flexibilização da matriz de garantia das operações; (iii) disponibilização de limites de crédito muito elevados; (iv) falta de conhecimento sobre as peculiaridades envolvidas no crédito rural e (v) elevada pressão para o cumprimento da exigibilidade.

*Tá, até onde eu sei, a Caixa, ela teve uma abertura de crédito rural muito forte até a safra 14/15, contudo nós não tínhamos uma estrutura de avaliação de risco específica para esse público, então o acesso era muito facilitado. Contudo, de certa forma, ele era quase indiscriminado, vamos falar assim, o que acabou acarretando, aí, em índices, em níveis estratosféricos de inadimplência desse produto, que aí chegou na 15/16, caiu bruscamente a inadimplência (GN 2).*

*Era um sistema de avaliação muito simples e, às vezes, até mesmo podemos dizer que não sei se os limites eram de fato coerentes com a atividade do cliente, tendo sido inflacionados, inflados esses limites (GN 2).*

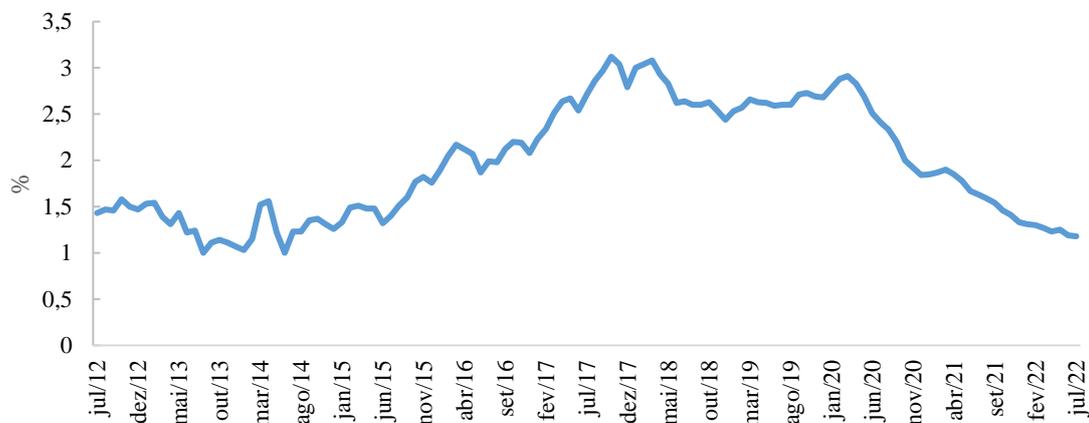
*Contudo, isso apontou para uma necessidade de reavaliação do sistema de concessão e a parte, tanto da parte burocrática de documentos, quanto da parte de matriz de garantia, que às vezes você fazia só com penhor e etc. (GN 2).*

*Eu sempre avaliei de forma mais restritiva, alinhando com o que o mercado já trabalhava e graças a Deus, por isso, eu acredito que eu não tive problema de inadimplência. Diferente do que aconteceu com a Caixa nas outras agências. Mas, justamente pela falta de expertise, juntamente com a necessidade de colocação obrigatória daquele crédito no mercado para o cumprimento da sua exigibilidade, ela não podia apertar também, porque senão ela não cumpria a sua exigibilidade (GN 2).*

Mesmo não se tendo acesso direto aos dados de inadimplência da carteira da instituição, é possível verificar através dos dados disponibilizados pelo Bacen acerca da inadimplência do mercado de crédito rural, indicada no gráfico 19, que de fato a inadimplência pode ter contribuído para a desaceleração das contratações, uma vez que esta vinha em uma trajetória de queda desde meados de 2012, mas teve esse movimento revertido a partir de julho de 2014, saindo da casa de 1,0% e chegando ao pico de 3,1% em outubro de 2017, momento em que a tendência novamente se reverteu.

GRÁFICO 19

**Inadimplência da carteira de crédito com recursos direcionados – Pessoas físicas – Crédito rural com taxas reguladas**



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023d).

O episódio ocorrido na safra 2014/15, que teve consequências para a constrição das concessões nas safras seguintes, guarda relação com os problemas de assimetria de informação e racionamento de crédito discutidos na seção 2. Pode-se supor que a facilitação ao crédito permitiu o acesso a produtores que vinham sendo mantidos fora do mercado, dado que a assimetria de informação e o risco moral desses clientes eram mais bem percebidas pelas outras instituições financeiras, uma vez que conheciam melhor o segmento, pois operavam a mais tempo. As restrições impostas ao processo de concessão e a evolução do modelo de risco foram medidas adotadas pela Caixa que vão na direção do racionamento de crédito, cabendo destacar que como a oferta de recursos financeiros ocorria praticamente com taxas de juros controladas no intuito de se vencer a exigibilidade, não havia como o banco usar esse instrumento como fator discricionário.

Outra maneira de se observar o desempenho das instituições é por meio do número de contratos celebrados. Por esse ângulo de análise, a Caixa, em termos médios, contratou menos que seus concorrentes mais próximos (média de 2.397 contratos por safra), conforme se observa na tabela 8.

TABELA 8

**Número de contratos celebrados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22- principais instituições financeiras**

<b>Ano-safra</b>	<b>Banco do Brasil</b>	<b>Coop. De crédito</b>	<b>Bradesco</b>	<b>Santander</b>	<b>Caixa</b>	<b>Bancos Privados (demais)</b>	<b>Bancos Públicos (demais)</b>	<b>Total</b>
2013/14	148.760	40.756	16.874	23.607	1.688	24.708	4.024	260.417
2014/15	124.996	42.411	1.338	8.942	4.442	32.463	5.570	220.162
2015/16	86.990	39.659	3.529	920	1.337	6.120	3.643	142.198
2016/17	107.630	40.125	4.981	1.084	969	7.601	3.020	165.410
2017/18	102.854	45.258	8.105	1.588	1.199	5.970	2.707	167.681
2018/19	93.673	48.637	5.968	2.481	1.312	1.448	3.580	157.099
2019/20	106.216	57.388	10.553	3.940	1.532	1.269	4.590	185.488
2020/21	100.472	61.852	8.139	2.739	2.442	1.571	5.505	182.720
2021/22	78.584	60.414	6.962	2.828	6.649	2.273	7.464	165.174
Média	105.575	48.500	7.383	5.348	2.397	9.269	4.456	182.928

Elaborado pelo autor.

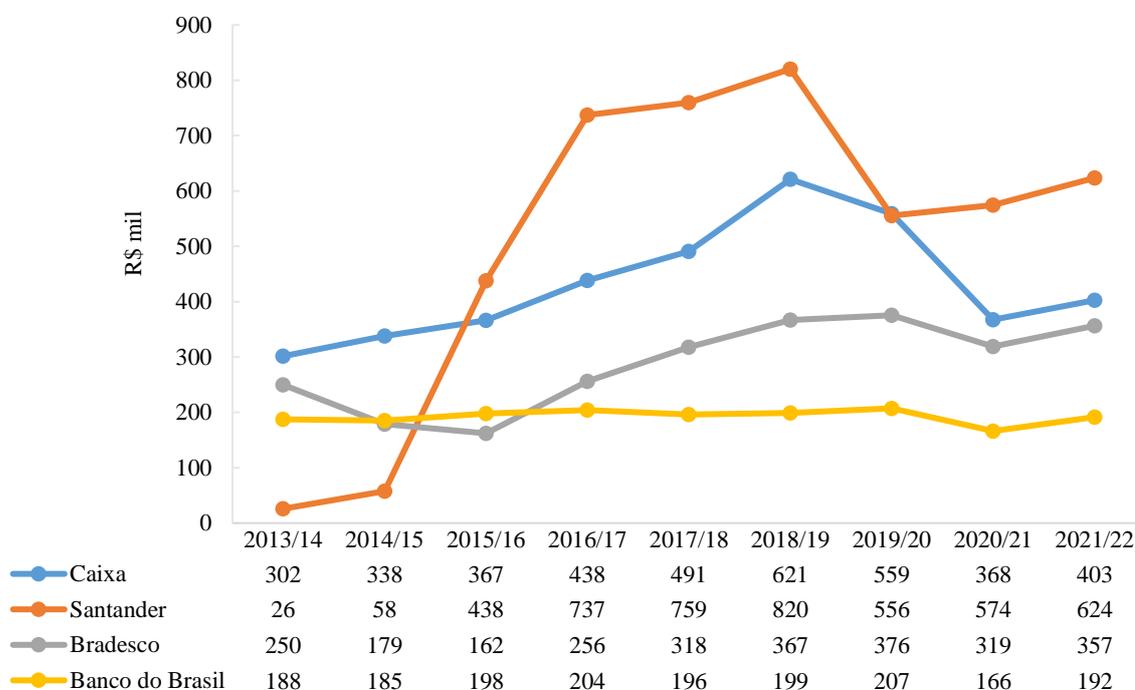
Fonte: Bacen (2023b).

É interessante notar que, mesmo com a progressividade da exigibilidade, que só foi se igualar às demais instituições financeiras a partir do ano agrícola 2016/17, a quantidade de contratos celebrados pela Caixa situou-se abaixo do patamar de 2.000 contratos até 2020/21, tendo como exceção apenas o ano agrícola de 2014/15, onde foram celebrados 4.442 contratos e cujo desempenho também se reproduziu no montante de recursos aplicados à ocasião, conforme discutido anteriormente.

Esse fato refletiu no valor médio dos contratos, segundo se verifica no gráfico 20, sugerindo que uma possível estratégia adotada pela Caixa para fazer frente à necessidade de aplicação de recursos no Pronamp foi sua concentração em um menor número de contratos, aproximando-a do comportamento adotado por seus concorrentes diretos privados e contrastando com o principal operador de mercado, cujo valor médio dos contratos se manteve relativamente estável durante o período analisado.

## GRÁFICO 20

### Valor médio dos contratos efetuados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

Esta suposição encontra guarida no relato feito pelo GN 2, que revelou que as agências deviam perseguir suas metas sem que estas fossem vinculadas ao porte do produtor rural, o que resultava na preferência pelas agências de celebrar contratos com produtores que tomassem mais recursos, dado que conseguiam vencer suas metas realizando menos contratos.

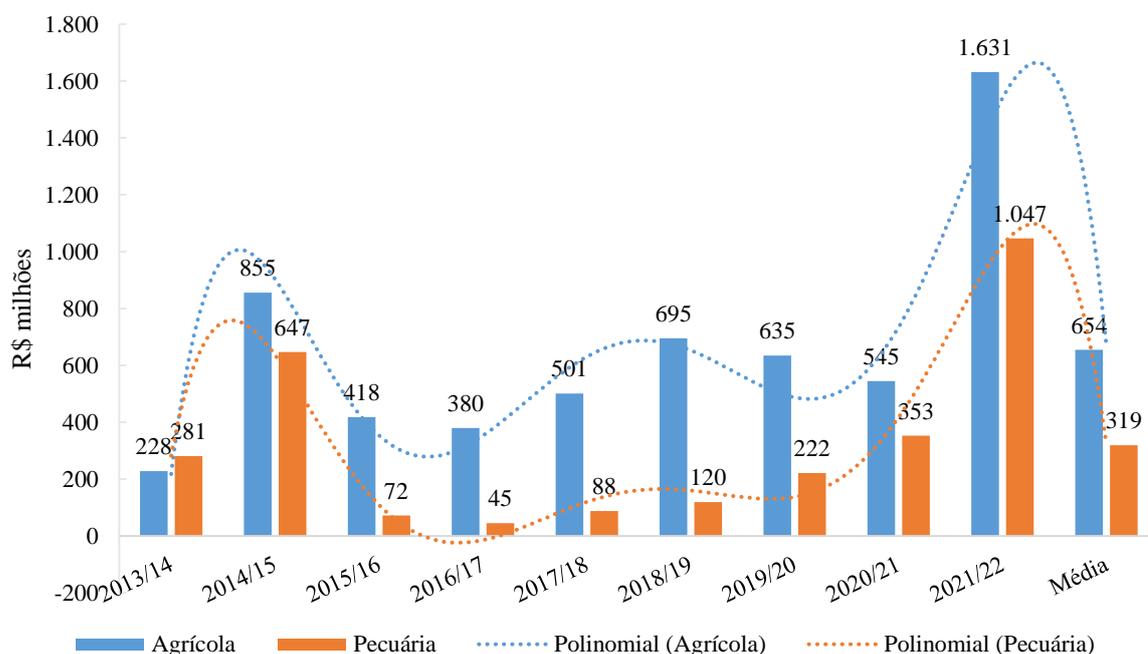
*E até porque quando nós tínhamos menos unidades que faziam com efetividade o crédito rural, por mais que outras eram autorizadas, mas que faziam com foco mesmo, elas acabavam optando por fazer a construção do seu objetivo com a contratação de grandes produtores, porque é melhor, porque é melhor fazer uma operação de seis milhões do que fazer dez de seiscentos. Vamos falar assim, entendeu? Era justamente o que acontecia com a instituição (GN 2).*

Essa conduta, em tese, traria outros benefícios para a instituição, como menores custos de monitoramento dos contratos e maior capacidade de avaliação dos clientes, fatores justificados segundo a teoria do racionamento de crédito.

Voltando a análise para o escopo de atividades assistidas, a Caixa priorizou as atividades agrícolas em detrimento da pecuária, tanto pelo volume aplicado, cujos valores se encontram no gráfico 21, quanto pelo valor médio das operações, indicado no gráfico 22.

GRÁFICO 21

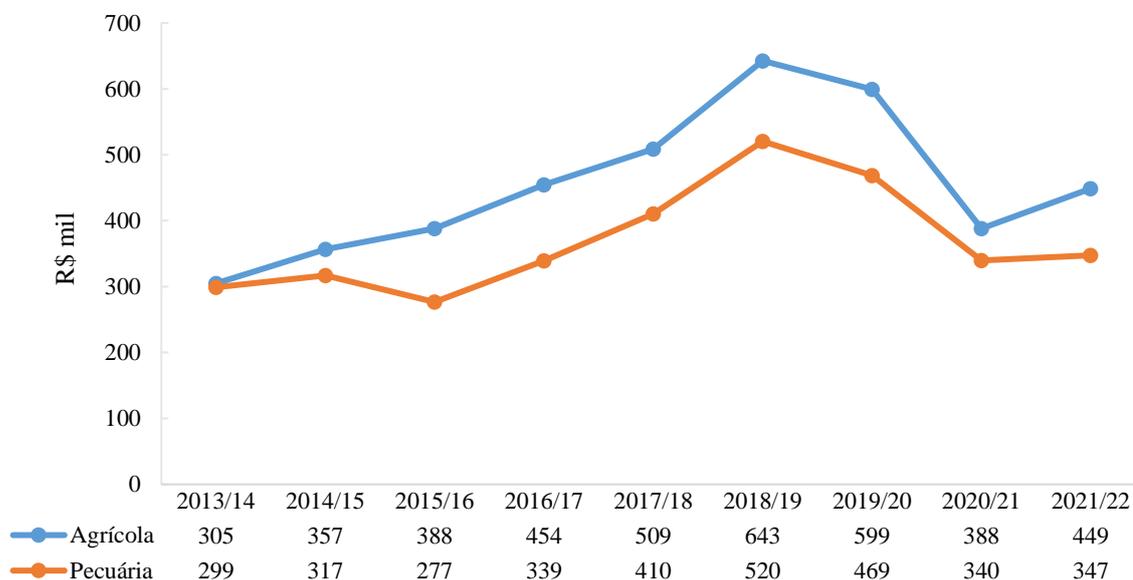
**Valores contratados no Pronamp pela Caixa segundo suas atividades entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.  
 Elaborado pelo autor.  
 Fonte: Bacen (2023b).

## GRÁFICO 22

### Valor médio dos contratos efetuados no Pronamp pela Caixa entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

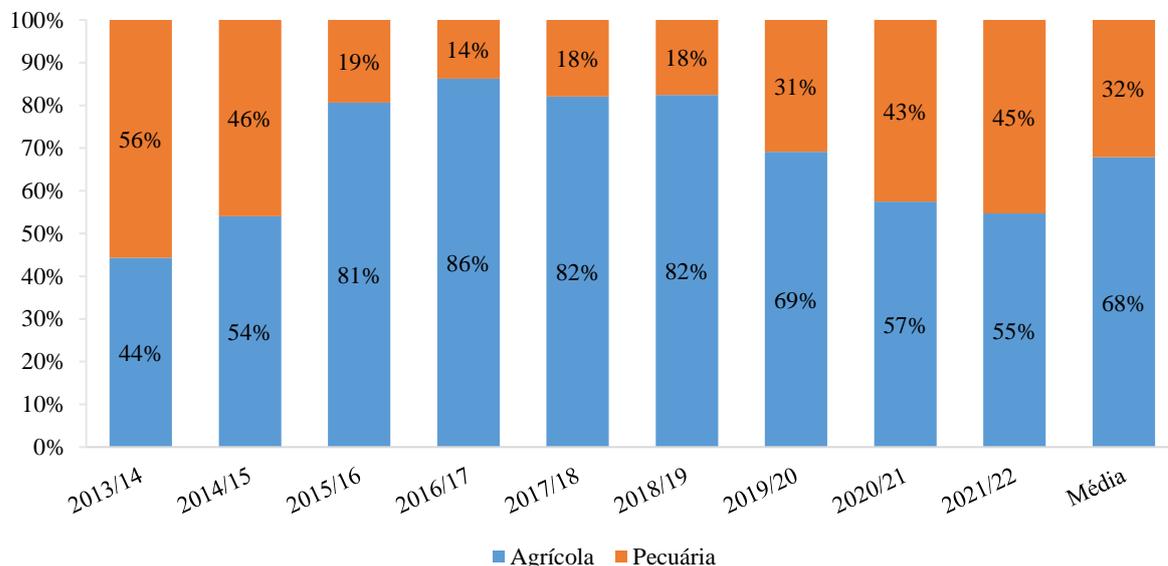
Fonte: Bacen (2023b).

Vale destacar que nos anos iniciais da execução do Pronamp, mais especificamente 2013/14 e 2014/15, a atividade pecuária teve maior relevância na carteira da instituição, inclusive superando a agricultura em 2013/14, com valor médio de operações bastante próximo. A partir de 2015/16, houve queda no volume aportado para ambas as atividades, mas que se refletiu de maneira muito mais acentuada na carteira pecuária do banco, que só em 2020/21 conseguiu superar o volume de crédito aplicado em 2013/14.

O gráfico 23 explica esse fato sob a perspectiva da participação do número de contratos na composição da carteira, enquanto o gráfico 24 ilustra a carteira média das principais instituições sob a mesma ótica, indicando que a atuação da Caixa, ao eleger uma atividade como preferencial, se aproximou do comportamento dos bancos privados, destoando do principal operador do programa, cuja carteira guardou relativo equilíbrio entre a agricultura e a pecuária.

GRÁFICO 23

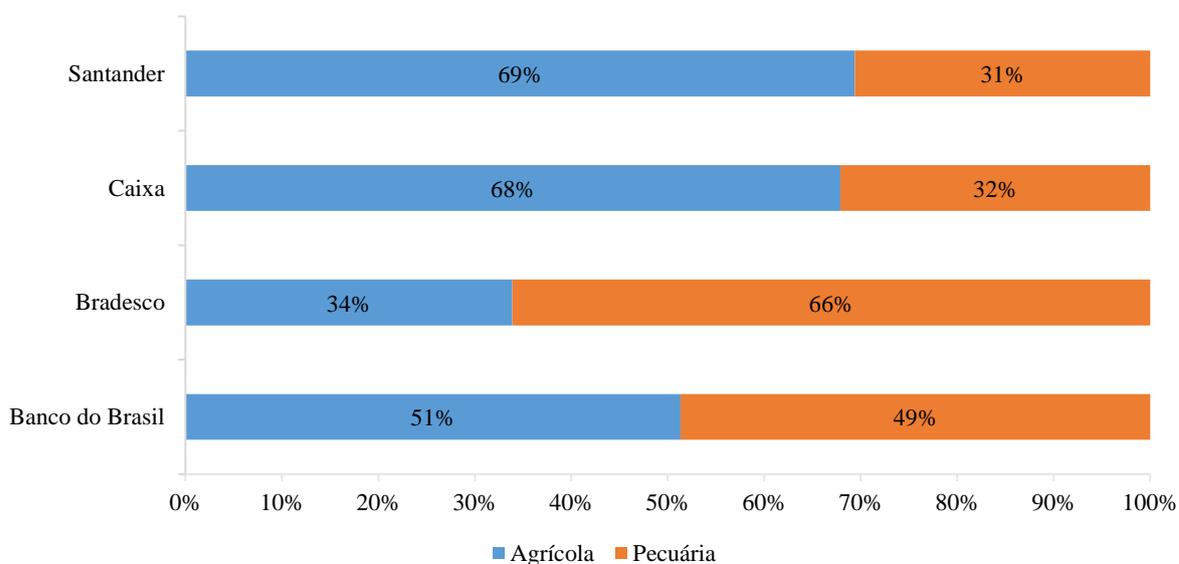
**Participação (%) de contratos, segundo sua finalidade, nas contratações de Pronamp pela Caixa entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

GRÁFICO 24

**Participação (%) média de contratos, segundo sua finalidade, nas contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas**



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

A queda acentuada nas contratações de pecuária remonta aos problemas já mencionados sobre a abertura de crédito promovida pelo banco na safra 2014/15. Segundo informado pelo GE 1 e pelo GN 1, a inadimplência foi maior nessa atividade, fato este que também foi acompanhado pela maior frequência de apontamentos provenientes da fiscalização dos contratos, onde se verificava de maneira recorrente problemas como a aplicação indevida dos recursos (desvio de finalidade), irregularidades de vários tipos nas operações e atrasos nos pagamentos das parcelas.

*Foi devido à inadimplência obtida à época. Foi percebida uma tendência de que contratos de pecuária tinham não só mais inadimplência, mas também a presença de irregularidades na fiscalização. Então, ocorriam muitos apontamentos de aplicação indevida do recurso. Então, aí, além de ter também o fator principal que era a inadimplência ou atraso nas operações (GE 1).*

*No segundo ponto, o que pode contribuir com isso é o fato de que na pecuária foi exigido a partir do rating B. A gente tinha muitas operações com rating C e lá no começo deu muito problema de inadimplência, de um modo geral, e também no Pronamp (GN 1).*

Como resultado, a Caixa endureceu a concessão de crédito vinculado à atividade pecuária, reduzindo os limites de crédito por cliente e estipulando exigências referentes ao tempo de experiência do produtor na atividade, tamanho mínimo de rebanho pré-existente, restrição quanto aos ratings de risco atribuídos ao tomador aceitos nas operações, emprego de maior rigor na documentação requerida para o aceite das propostas e na composição de colaterais, conforme relataram o GE 1, GE 2, GN 1 e GN 2.

*Então esses foram fatores preponderantes para fechar, na verdade, não fechar, o que houve foi aumentar as exigências documentais em relação ao produtor e ao tipo de empreendimento financiado. Então, na pecuária foram colocadas exigências como um rebanho mínimo pré-existente, apresentação de mais documentos além daqueles que eram apresentados anteriormente. Então ficou mais restrita, mais exigente a concessão (GE 1).*

*Mas aí também tem outro elemento aqui que, salvo engano, foi na época em que entrou em atividade o Sifec, que pode ter tido algum tipo de sensibilização nas regras de garantia em função do modelo de risco. Então, você teve aí nessa época um modelo de risco que começou um pouco descalibrado, que depois fechou de volta. Isso justificaria um pouco a entrada, a elevação e a queda seguinte, especialmente da pecuária (GE 2).*

*Uma das coisas que pode ser é a questão do rating. Antes a gente aceitava clientes com rating C e depois passou a aceitar apenas B. Outro ponto que poderia ser é que a gente começou a restringir um pouco mais as regras da pecuária, mesmo (GN 1).*

*Um adendo que teve aí é na pecuária na Caixa Econômica que, como um todo, a gente teve uma redução muito grande nessa carteira de crédito. Onde o mercado atua com trinta e quatro, trinta e cinco por cento dessa carteira, nós estávamos com dezesseis, dezoito. Estamos ampliando essa carteira, mas eu acho que agora de forma mais consolidada (GN 2).*

Essas medidas revelam que a instituição, nesse contexto, passou a racionar crédito de modo mais contundente à pecuária, adotando de forma concomitante medidas que diminuíssem a assimetria de informação nessas operações. Esse efeito foi sentido pelos consultores técnicos, conforme se verifica nos relatos a seguir.

*Menos na questão do rating do produtor, porque, assim, nós não entendemos como é que a Caixa calcula o rating do produtor. Têm muitos produtores aqui na minha região que são top. Têm um potencial altíssimo, altíssimo. Mas não estou conseguindo pegar o financiamento na Caixa. Eu tenho um produtor que está há um ano tentando pegar o financiamento. É um cliente que faz movimentações enormes, especialmente com frigorífico. Um grande pecuarista, mesmo, e não consegue ter acesso. Eu tenho um monte de médios produtores também que não estão conseguindo. São clientes que têm uma carteira muito boa em outros bancos e na hora do rating, às vezes, nós não sabemos falar exatamente o que está acontecendo com o sistema. Então, eu tenho vários produtores Pronamp que não vão conseguir operar com a Caixa, por causa do rating, mas que estão operando normalmente com o Banco do Nordeste e com o Banco do Brasil (CT 1).*

*Aqui o Banco do Nordeste opera com uma margem mais alta. O financiamento de um de um bezerro na Caixa, no Banco do Nordeste ele consegue comprar dois, mas tem a vantagem que a Caixa é mais rápida do que o Banco do Nordeste (CT 1).*

*Assim, ó, a Caixa, ela tem um pequeno problema na construção de limite dela. Eu bato nessa tecla desde o início. A gente brinca que ela tem dois corações. Ela tem um coração de vó para produtor agrícola e um coração de madrasta para pecuarista (CT 3).*

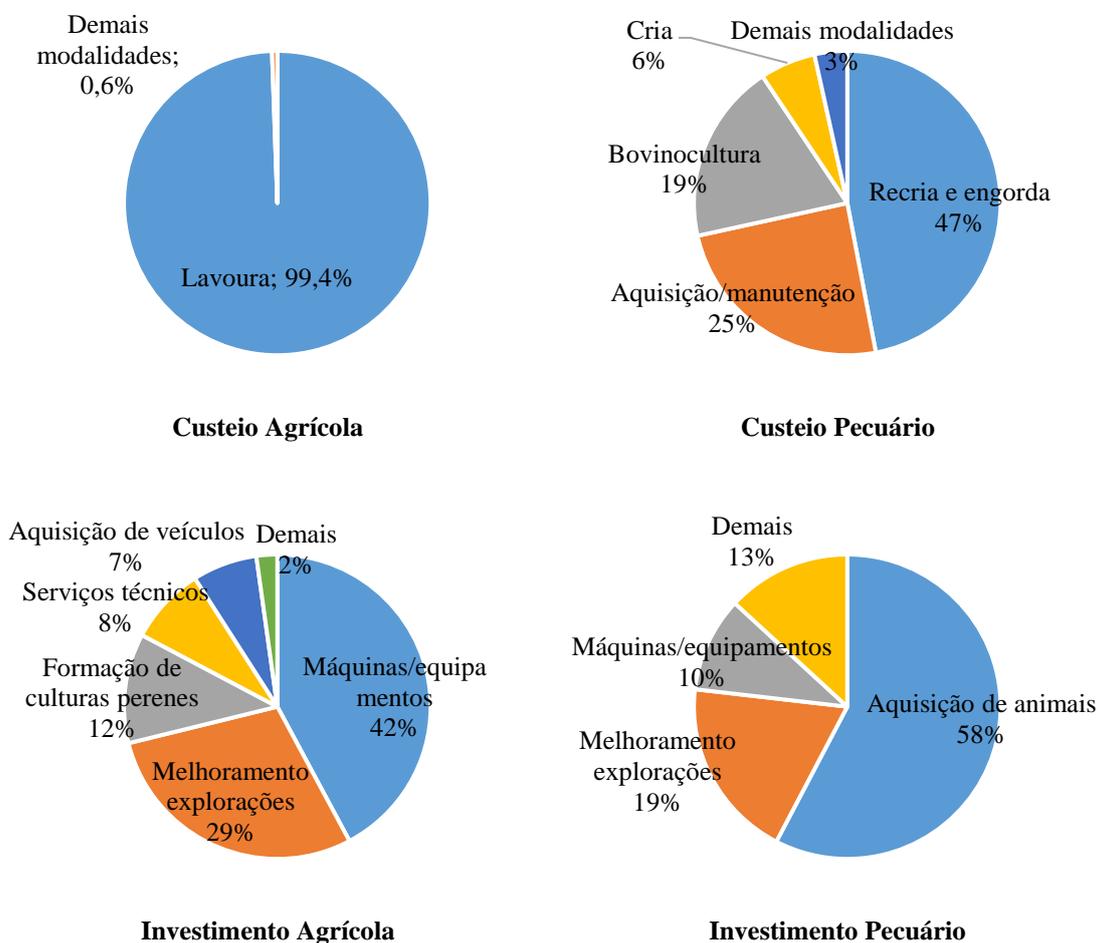
*Já o pecuarista, o coração da madrasta pega tanto ele, porque o sistema, ele vai rodar o limite, ele vai olhar lá o endividamento, ele vai rodar o limite em cima da quantidade de matrizes, de vacas. Então, assim, você acaba que, você, igual eu vou dar um exemplo, tá? Eu tenho um cliente aqui que eu fiz o limite dele no início do ano no Banco do Brasil. Liberou para ele um milhão e seiscentos e trinta mil de investimento. Ele não fez operação em banco nenhum. Na Caixa Econômica liberou parcelas de oitenta e seis mil reais. Que mesmo investimento, vamos colocar no ABC, por exemplo, daria para fazer quase mais de um milhão e meio, ele conseguiria pegar no máximo, no máximo, trezentos e sessenta mil reais na Caixa Econômica. Então, assim, é o entendimento do limite que precisa ter um aperfeiçoamento (CT 3).*

*A Caixa, na parte de pecuária, eu acho que deixa bastante a desejar nesse campo. E aí, normalmente, o que a gente acaba conseguindo pro produtor é um valor muito mais baixo do que a gente conseguiria nos outros bancos (CT 4).*

Ainda que os dados disponíveis não permitam a análise por instituição financeira no que concerne à todas as modalidades assistidas, é possível perceber algumas tendências observando-se o peso que algumas modalidades tiveram no conjunto de contratações (gráfico 25). Fica claro que quando se trata de custeio agrícola, quase que a totalidade das operações se destinou à modalidade lavoura (99,4% dos contratos). No custeio pecuário, nota-se que a bovinocultura foi a modalidade mais expressiva (72% dos contratos), tomando-se como referência a participação de contratos nas modalidades exclusivamente afeitas a essa exploração (cria, recria e engorda e bovinocultura), de acordo com sua classificação. É importante considerar que as atividades de avicultura e suinocultura, por serem exploradas em grande medida sob o regime de integração com agroindústrias e cooperativas de produção agropecuária, acabam por ter seus financiamentos de custeio atendidos por meio de linhas específicas de crédito rural, o que diminui seu peso dentro do Pronamp. Nos contratos de investimento agrícola, predominaram a aquisição de máquinas e equipamentos (42%), enquanto no investimento pecuário, a aquisição de animais respondeu pela maioria dos contratos (58%).

GRÁFICO 25

**Participação (%) dos contratos, segundo sua modalidade, nas contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**

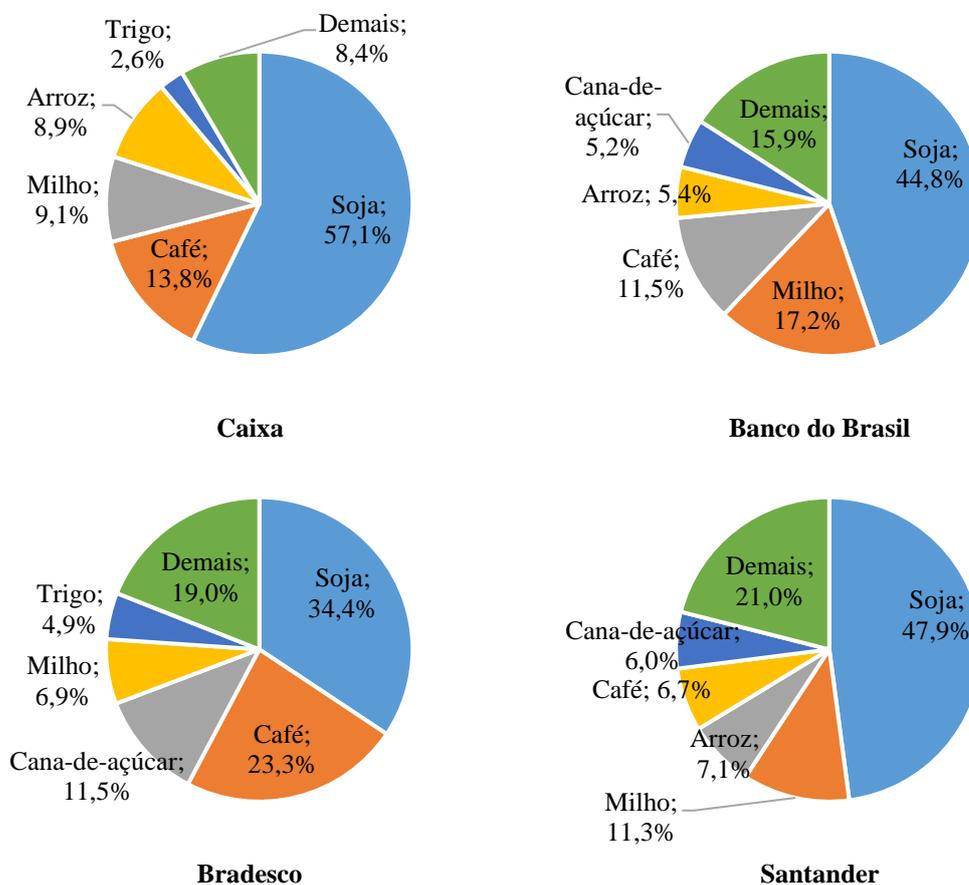


Elaborado pelo autor.  
 Fonte: Bacen (2023b).

Tendo em conta a predileção da Caixa pelo financiamento da agricultura, nota-se também que no bojo desse grupo de atividades houve um grande direcionamento para a cultura da soja. O gráfico 26, que traz a participação percentual de cada lavoura no total de créditos aplicados, permite verificar que, no período em análise, a cultura da soja representou 57,1% do total de créditos de custeio feitos pelo banco. A segunda cultura mais representativa para a instituição foi o café, que recebeu 13,8% dos recursos. Milho, arroz e trigo encerram o ranking das cinco principais destinações de recursos, tendo participado com 9,1%, 8,9% e 2,6% dos créditos, respectivamente.

GRÁFICO 26

**Participação (%) das lavouras no valor concedido das contratações de custeio agrícola no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas**



Elaborado pelo autor.  
Fonte: Bacen (2023b).

A concentração do crédito nas lavouras de soja não foi exclusividade da Caixa. Observando o gráfico 38, nota-se que a cultura também predominou em seus concorrentes diretos, mas nenhuma dessas instituições financeiras concentrou mais da metade de sua carteira de custeio em uma única exploração agrícola, como foi o caso da Caixa. A preferência do mercado pela soja é justificada, segundo os entrevistados GE 1, GE 2, GN 1 e GN 2, pela maior procura por crédito desses produtores, dada sua importância econômica e seu potencial de retorno financeiro.

*Olha, na verdade, como a soja é o principal produto do crédito rural no custeio para o mercado como um todo, houve, de fato, esforços para que o atendimento a essa cultura fosse mais rapidamente implementado, já amadurecendo de uma maneira mais consistente desde seu início (GE 1).*

*Então causava esse descompasso e o que eu vejo, aí, da concentração na soja seria em função daquilo que é o feijão com arroz, vamos usar o trocadilho. Que é o que tem maior predominância. É o que tem maior procura. É a principal safra (GE 2).*

*Acaba que é um produtor, que é uma commodity, e acaba que ele acaba tendo segurança do que ele trabalha, de poder se endividar para fazer mais dinheiro. Ele pega o dinheiro a cinco, seis por cento para depois ter um lucro de vinte por cento (GN 1).*

*Eu acredito que a soja, ela é uma das, ela é a, talvez, a principal cultura Brasil. Eu entendo que seja isso e é aonde nós fomos. Aonde já era mais construído, vamos falar assim. Onde o mercado já estava mais acostumado a operar, sabe? (GN 2).*

Ainda segundo os entrevistados, algumas características inerentes à concessão de crédito na Caixa contribuíram para que esta cultura tivesse maior peso em sua carteira. A primeira delas reside no fato de que a Caixa não produz referenciais técnicos<sup>4</sup> para as atividades financiadas, consumindo a informação produzida por terceiros, que é mais abundante para a cultura da soja.

*A gente fica na dependência de fontes outras de conhecimentos de terceiros para poder conseguir, para atender plenamente, aí, a demanda do produtor, na sua realidade (GE 2).*

*Então, há uma facilidade desde o operacional, desde fazer o projeto, mas, também, as informações que a Caixa tem para tomar a decisão, o referencial técnico. Aí a gente já parte para a parte técnica. Ela além de ser mais simples, a obtenção dessas informações, tem mais informações disponíveis sobre essa cultura. Ela tem maior demanda do mercado, então uma coisa se junta a outra. A gente tem uma segurança maior, em termos de informações técnicas, para operar nessa cultura e o mercado também tem uma demanda maior por esse tipo de operação (GE 1).*

*Eu acredito que aí a parte técnica influenciou bastante. A disponibilidade de referenciais e no caso a disponibilidade de referenciais para a soja, ela agiliza o crédito. A capacidade operacional fica muito maior. Já é mais amplamente difundida dentro da empresa, então a rede tende a contratar mais, porque o processo é mais fluido (GE 1).*

A segunda característica reside no fato de que alguns elementos presentes no processo de concessão são mais bem adaptados a essa cultura, como é o caso dos modelos de projeto técnico disponibilizados às empresas de ATER, que têm seu preenchimento facilitado quando se trata de culturas de verão, assim como o fluxo operacional prevê a

---

<sup>4</sup> Os referenciais técnicos se referem a informações de custos de produção, produtividade e preço de venda dos produtos das atividades agropecuárias, sendo importante instrumento de tomada de decisão para o banco, uma vez que está relacionado à atribuição do limite de crédito ao tomador e ao risco da operação.

análise simplificada e automatizada desses projetos, resultando em menores custos de seleção e monitoramento.

*Isso pensando em termos de referenciais, de modelos de planos. Então, a forma como as informações são preenchidas, elas se adequam bem aos dados da cultura da soja. Na verdade, mais para a safra verão (GN 1).*

*Outro ponto também é a questão do referencial da Caixa. Aqui a gente está falando de custeio agrícola e aquilo que a gente já tinha referencial, a gente fazia análise automática, então essa concessão acaba sendo mais fácil. A rede acaba preferindo o produtor que trabalha com soja e milho safrinha. Só que milho safrinha eu não tenho referencial, então eu vou focar no produtor com a soja, ou é um cliente que trabalha com o milho verão e soja na mesma safra, e aí eu não tenho referencial, então acaba que o recurso vai todo para a soja (GN 1).*

Por fim, para a cultura da soja as exigências documentais são menores se comparadas a outras atividades, conforme se verifica no relato a seguir.

*Olha, talvez é justamente pela característica de concessão do crédito que a Caixa tem. É porque para a concessão de crédito para soja é uma coisa bem simples. É bem simples mesmo. Se você parte para cana, pra laranja, tem alguns outros documentos que são mais específicos, que na grande maioria das vezes só a Caixa exige, então eu acho que talvez seja esse o ponto. É que é uma documentação mais básica, é uma documentação que os produtores das outras culturas também vão ter essa exigência, mas ela não para aí para as outras culturas e para a soja seria só isso, só essa documentação mais básica (CT 4).*

Esse conjunto de facilidades muitas vezes influenciou a oferta de crédito pelas agências, que optaram pela cultura por se tratar de um processo mais ágil e com maior certeza de atendimento ao cliente, segundo relatado pelo GN 1.

*Aí eu falo com toda certeza, porque a gente só financiava aquilo que tinha referencial. A gente tinha um rol de culturas que a gente financiava e aí aquilo que não era dentro daquele rol, tinha que pedir exceção, submeter, analisar, precisava olhar o projeto. Aí não tinha o referencial técnico. Era muito mais burocrático o processo. Então, o processo de soja que demoraria cinco dias para fazer, um projeto de uma cultura que não tinha referencial, ou que não estava normatizada, o que exigia então uma customização do produto pelo gestor, o engenheiro precisava analisar com muito cuidado esse orçamento, e aí acabava que o processo era muito mais moroso. E a agência nem oferecia ao cliente, porque era algo muito mais complicado de se conseguir. Era possível, mas era algo mais difícil (GN 1).*

De modo amplo, pode-se inferir que a concessão de crédito à soja foi mais fluída pela menor assimetria de informação dessas operações, já que o banco detinha mais

elementos para avaliar a qualidade dos projetos. Essa estratégia de seleção se alinha com a busca pela redução de custos de seleção e monitoramento e pela redução da exposição a riscos de inadimplência, elementos que a Caixa identificou como sendo mais facilmente alcançados na cultura da soja, como se percebe no relato a seguir.

*O resultado líquido, ao final, ele vai ser mais estável do que para outras culturas, que estão mais suscetíveis a risco de mercado. Então, a soja tem uma avaliação de risco, possivelmente o produtor de soja acaba sendo mais estável ao longo dos ciclos, o retorno de limites acaba tendo menos alterações ao longo do tempo. Ele acaba sendo mais estável (GE 1).*

Outro ponto que vale mencionar é que, olhando as principais lavouras atendidas, o leque apresentado pela Caixa não diferiu muito dos outros bancos, basicamente financiando as principais commodities. Porém, ao se direcionar o olhar para o conjunto de lavouras agrupados em demais atividades, que englobam a maior parte dos cultivos que não se destinam à exportação, percebe-se que a Caixa teve uma diversidade menor que a das outras instituições, haja vista que, em sua carteira, essa multiplicidade de cultivos se beneficiou com apenas 8,4% dos créditos, enquanto no Banco do Brasil essas lavouras obtiveram 15,9% dos recursos e Bradesco e Santander aplicaram 19% e 21%, respectivamente.

Um fator contribuinte para esse resultado reside no fato de que apenas em 2022 a Caixa passou a operacionalizar o Programa de Garantia de Atividade Agropecuária [Proagro], que visa garantir a exoneração de obrigações financeiras relativas à operação de crédito rural, cuja liquidação seja dificultada pela ocorrência de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam suas lavouras (CAIXA, 2023). Até então, os créditos concedidos ficavam condicionados à contratação de seguro rural privado, que historicamente não tem apresentado bons resultados, dado que além dos problemas de risco moral e seleção adversa presentes no mercado securitário, tais problemas se manifestam de forma mais severa no setor rural por sua natureza catastrófica e a elevada correlação de risco entre as unidades seguradas (BUAINAIN; VIEIRA, 2011). Os problemas comuns a toda a indústria de seguro se manifestam de modo mais severo no setor agrícola, seja pela maior dificuldade para lidar com a assimetria de informação, seja pela incidência de risco sistêmico que expõe ao risco simultaneamente muitos segurados

em uma mesma área, o que trás importantes consequências para as seguradoras, que normalmente optam por não assumir riscos em algumas culturas, ou praticam taxas de prêmio muito elevadas, que desencorajam sua contratação.

Para além da ausência do Proagro, os principais motivos que explicariam esse comportamento da Caixa referente às demais culturas encontram-se elencados no quadro 5 e reforçam a percepção de que pode ter havido racionamento de crédito para culturas de menor expressão econômica, motivado especialmente pela dificuldade da instituição em avaliar essas operações, como se percebe pelo relato a seguir.

*No Pronamp, a gente, salvo engano, tinha um peso muito grande da soja e da pecuária, mas então o que talvez tenha levado a Caixa a ter esse desempenho aquém do mercado, vamos dizer assim, seja a questão do conhecimento técnico mesmo, porque o modelo de atuação, é um modelo que se baseia em dados de produtividade, de produção e custo de produção. A partir do momento que você tem isso à disposição, fica mais fácil de você conceder. Se você não tem de uma matriz maior de culturas, que aí são desempenhadas por esse perfil de produtor, e na medida em que não se tem um arcabouço de informações e de dados para poder embasar o crédito, acaba que enfraquece. Acaba sendo um limitador. E, na verdade, favorece a concentração e enfraquece a diversificação do portfólio (GE 2).*

#### QUADRO 5

#### **Dificuldades identificadas pelos entrevistados para a concessão de crédito para algumas culturas**

<b>Dificuldade</b>	<b>Mencionado por:</b>
Agências evitavam ofertar crédito para atividades consideradas de concessão mais complexa	GN 1
Ausência de referenciais técnicos	GE 1; GE 2; GN 1; GN 2; CT 2
Necessidade de análise dos projetos por engenheiro agrônomo do banco, ausência de análise automática	GE 1; GN 1; GN 2
Processo mais lento e com maiores exigências documentais	GE 1; GN 2; GN 1; CT 1; CT 4
Tendência de renovação dos créditos já concedidos para as principais culturas	GE 1

Elaborado pelo autor.

Além da concentração de recursos na cultura da soja, a tabela 9, que apresenta a quantidade de contratos, valor total de crédito e valor médio das operações nas culturas de soja, milho e café, que estão entre as lavouras mais representativas das carteiras dos bancos analisados, permite verificar que a Caixa foi o banco com o segundo maior valor médio de contratos nessas culturas, sendo superada apenas pelo Santander, destoando do comportamento do Banco do Brasil, que sistematicamente obteve menores tickets médios

em suas operações de crédito em comparação às demais instituições financeiras. Tal comportamento aproxima a estratégia da Caixa à dos bancos privados, na medida em que estes preferem contratos de maior porte, relegando aos bancos públicos o mandato sobre os créditos de menor monta, conforme indicado por Araújo e Li (2018).

TABELA 9

**Quantidade de contratos, valor total concedido e valor médio de contratos no Pronamp para as culturas de soja, milho e café, entre 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas**

		Caixa	Banco do Brasil	Santander	Bradesco
Soja	Qtd. Contratos	5.838	174.528	4.122	3.895
	Valor total (R\$ milhões)	3.036	41.892	3.482	1.538
	Valor médio (R\$ mil)	520	240	845	395
Milho	Qtd. Contratos	1.260	93.276	1.201	1.170
	Valor total (R\$ milhões)	482	16.127	819	308
	Valor médio (R\$ mil)	382	173	682	263
Café	Qtd. Contratos	1.651	43.735	624	4.619
	Valor total (R\$ milhões)	734	10.714	488	1.043
	Valor médio (R\$ mil)	444	245	782	226

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

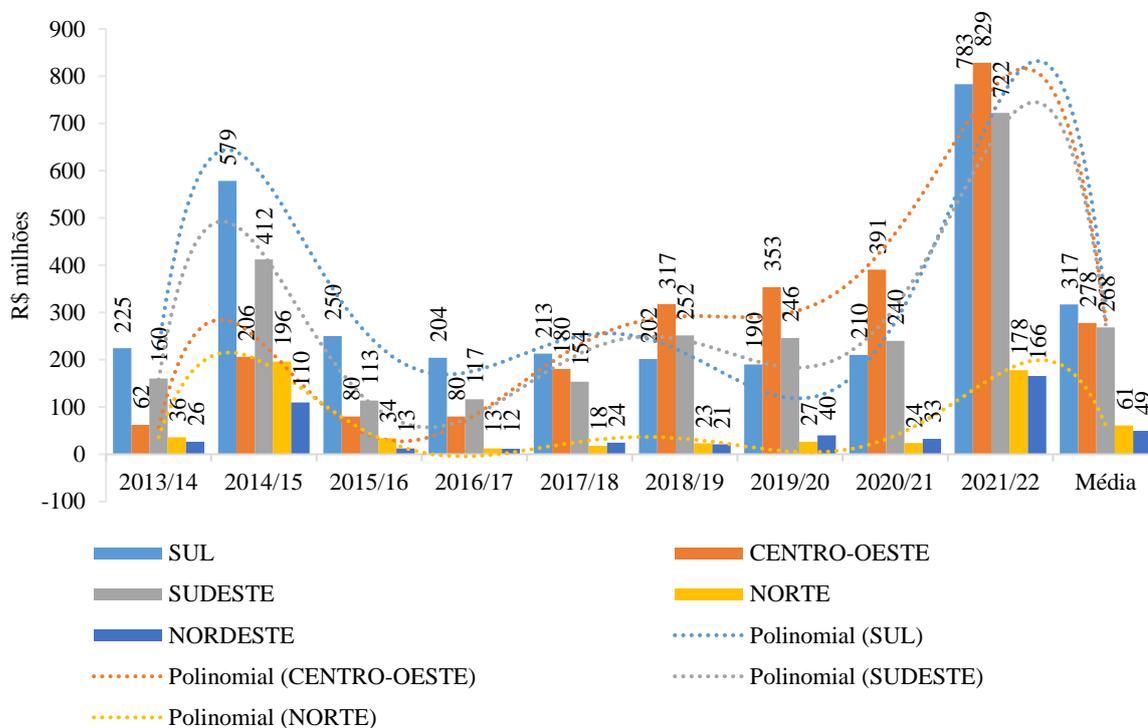
Fonte: Bacen (2023b).

O maior valor médio dos contratos é suportado por afirmações transcritas anteriormente, feitas pelo GN 2, cujo relato indicou que as agências perseguiram suas metas dando preferência por operações maiores, uma vez que dessa forma atingiam seu objetivo realizando uma quantidade menor de contratos, assim como pelo relato do GE 1, que afirmou que o foco da estratégia era contratar o máximo possível com o menor investimento operacional necessário. Como já mencionado, a concentração de recursos em menos contratos é um comportamento esperado em um contexto de assimetria de informação e racionamento de crédito.

Quando se trata da atuação regional no Pronamp, ao longo do período de análise, a região que mais recebeu recursos, em termos médios, foi a Sul (R\$ 317 milhões), seguida pelo Centro-Oeste (R\$ 278 milhões) e pelo Sudeste (R\$ 268 milhões). Já as regiões Norte e Nordeste receberam menos recursos de crédito rural em comparação com as outras regiões, com médias de R\$ 61 milhões e R\$ 49 milhões, respectivamente (gráfico 27).

GRÁFICO 27

**Valores contratados no Pronamp pela Caixa segundo regiões brasileiras entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22**



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

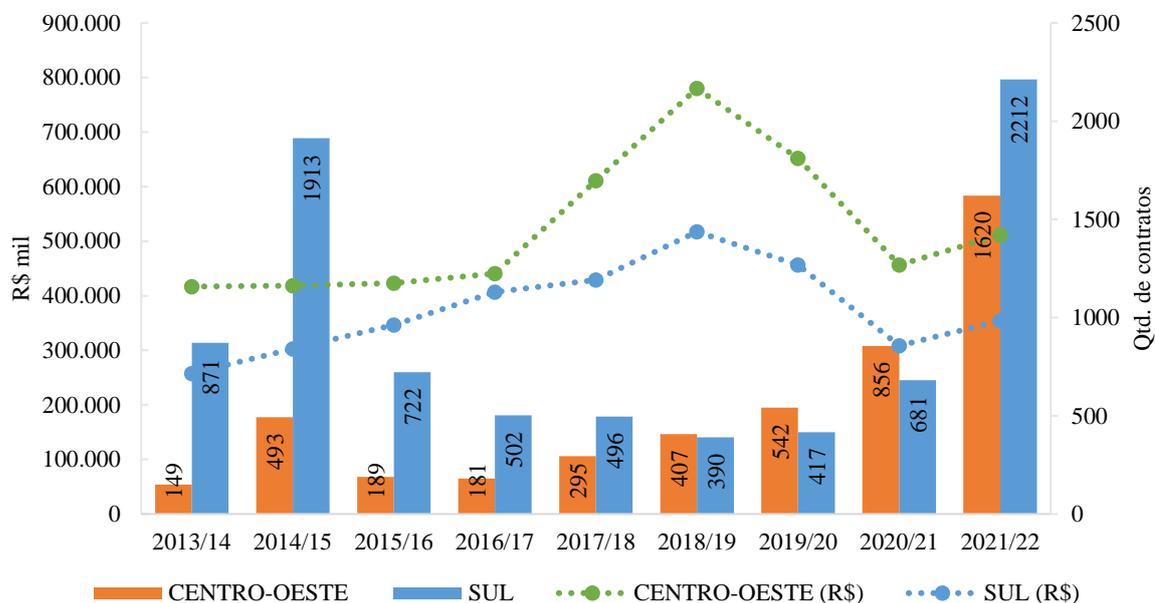
Nesse aspecto, a concessão de crédito pela Caixa foi bastante influenciada pelo predomínio do crédito à soja, dado que essas regiões são as principais regiões produtoras da commodity. Nas palavras do GN 2:

*Eu acredito, primeiramente, por uma concentração de contratação em estados como Rio Grande do Sul, Paraná, Centro-Oeste e Sudeste. Foi onde nesses dez primeiros anos, foi onde concentrou essa concessão. Nesses estados. Eu acredito que a atividade mais preponderante, não em exploração, mas em crédito rural, e em mercado, é a soja, então eu acho que foi um pouco nisso (GN 2).*

Cabe observar que até o agrícola 2017/18, a região Sul era a destinatária principal dos recursos da instituição. A partir de 2018/19, a região Centro-Oeste passou a ser o destino preferencial das contratações, sendo tal movimento explicado pela queda no número de contratações na região Sul, conjuntamente com a elevação do valor médio das operações, especialmente no Centro-Oeste, conforme se verifica no gráfico 28.

GRÁFICO 28

**Quantidade e valor médio de contratos de crédito no Pronamp realizados pela Caixa entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – regiões brasileiras selecionadas**



Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

Fonte: Bacen (2023b).

Quando se compara a atuação regional da Caixa em relação a seus concorrentes diretos, os dados de quantidade e valor total de contratos – contidos na tabela 10 -, assim como a participação de cada região nas carteiras de crédito dos bancos – indicadas no gráfico 29 -, permitem notar que as regiões Norte e Nordeste são as lanternas no número de contratos e volume de recursos, implicando em participações modestas nas carteiras de crédito, que inclusive são bastante similares entre as instituições financeiras, oscilando entre 6% a 14% na soma de ambas as regiões, e que de certa forma refletem a menor aptidão à produção agrícola das lavouras tidas como preferenciais aos financiamentos.

TABELA 10

**Quantidade e valor total (R\$ milhões) de contratos de crédito por região brasileira realizados no Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas**

Região	Banco do Brasil		Bradesco		Caixa		Santander	
	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor	Qtd.	Valor
Centro-Oeste	161.733	35.731	19.915	7.270	4.732	2.499	3.668	2.790
Nordeste	71.211	13.743	2.605	954	969	445	271	267
Norte	49.764	11.706	4.447	1.834	1.177	547	451	363
Sudeste	290.307	56.005	24.082	6.411	6.488	2.416	8.438	4.795
Sul	377.160	65.749	15.400	3.642	8.204	2.855	35.301	2.885
Total	950.175	182.933	66.449	20.111	21.570	8.762	48.129	11.100

Nota: Valores atualizados pelo IGP-DI, base julho de 2022.

Elaborado pelo autor.

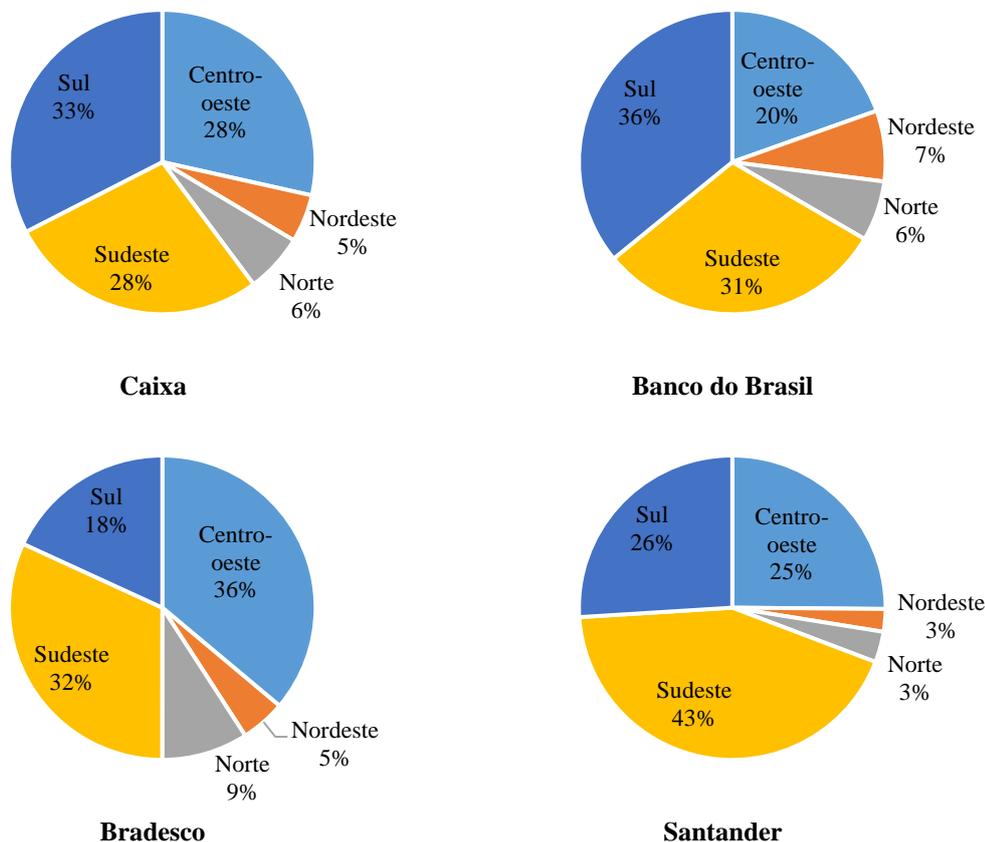
Fonte: Bacen (2023b).

Quanto às demais regiões, o padrão observado em todos os bancos foi o de que as regiões Sul e Centro-Oeste, combinadas, representam sempre mais que 50% de suas carteiras, sendo suas diferenças individuais de participação resultado das preferências de concessão de cada instituição financeira. No caso da Caixa, pode-se explicar a concentração das contratações nas regiões Sul e Centro-Oeste pela decisão estratégica do banco em atuar com maior ênfase na concessão de crédito à cultura da soja, cujos motivos foram indicados anteriormente.

Salienta-se que por ser uma instituição financeira pública com entrada tardia no SNCR, seria desejável que sua atuação em alguma medida fosse direcionada à minimização do problema de distribuição desigual do crédito entre produtores rurais e regiões, que limita seu potencial de crescimento e desenvolvimento econômico e perpetua a desigualdade no setor rural. Entretanto, os resultados indicam que a Caixa caminhou no sentido oposto, favorecendo o crédito às regiões mais desenvolvidas, replicando o comportamento concentrador de mercado, identificado por outros autores (ARAÚJO; LI, 2018; SANTANA; SANTOS; FREITAS, 2019; SOUSA *et al.*, 2020).

GRÁFICO 29

**Participação (%) das regiões brasileiras no valor das contratações de Pronamp entre os anos agrícolas 2013/14 e 2021/22 – instituições financeiras selecionadas**



Elaborado pelo autor.  
 Fonte: Bacen (2023b).

Embora as características da concessão de crédito pela Caixa indiquem a presença de racionamento de crédito devido à concentração regional e em uma cultura específica, juntamente com sinais de problemas de assimetria de informação, como evidenciado pela falta de referenciais técnicos, além dos mecanismos adotados para mitigá-la às custas do aumento da burocracia, a percepção geral dos entrevistados é a de que o banco tem conseguido atingir o público-alvo do programa. Para além disso, ao se observar o histórico de contratações de muitos clientes, é possível constatar que esses históricos são constituídos apenas de operações realizadas com a Caixa, o que significa que o banco conseguiu incluir no mercado beneficiários que até então eram relegados pelas demais instituições financeiras, conforme relatado pelo GN 2 e pelo CT 3.

*Mas, ainda assim, nós temos uma parte considerável da carteira Caixa em que são clientes com recém histórico Caixa. Não de mercado. Eles têm histórico Caixa, o que está sim provado do final de 2022 para cá, com as primeiras amortizações (GN 2).*

*Então, assim, o diferencial, para mim, na Caixa Econômica das outras instituições foi trazer um cliente que estava abandonado e o único player que a gente tinha, que trabalhava com esse cliente, ele já estava tão acomodado que ele já não fazia nem mais questão. Então, assim, os funcionários da Caixa viram esse potencial nessa faixa de cliente, observaram isso e correram atrás, se esforçaram (CT 3).*

De acordo com os entrevistados, a Caixa demonstra alguns pontos positivos que desempenham um papel fundamental na implementação do programa, conforme destacado no quadro 6.

## QUADRO 6

### Pontos fortes da atuação da Caixa no Pronamp, segundo os entrevistados

<b>Característica</b>	<b>Mencionado por:</b>
Agilidade do processo	CT 1; CT 2
Atendimento ao produtor	GE 1; GE 2
Capilaridade da rede de atendimento	GE 1; GE 2
Especialização da rede de atendimento	GE 1; GE 2
Maior disponibilidade de limites de crédito	GN 2; CT 2
Marca	GE 2; CT 2; CT 3
Taxas de juros menores em operações com mix de recursos	GE 1; GN 1; GN 2

Elaborado pelo autor.

Fatores como maior agilidade do processo e especialização da rede de agências resultaram dos mecanismos internos implementados pela Caixa na busca pela redução dos custos de seleção e de monitoramento dos clientes, sendo instrumentos importantes para viabilizar o aumento de escala de sua carteira. Pode-se inferir que tais pontos fortes foram construídos a partir dos ganhos de aprendizagem da instituição ocorridos ao longo do tempo e que são evidenciados pela presença de equipes mais qualificadas e sistemas de informação melhor ajustados à gestão da carteira, conforme relatado pelo GE 1.

*Teve até momentos em que a Caixa utilizou da mão-de-obra de outros profissionais, sob a supervisão e orientação da carreira profissional, mas, atualmente, os sistemas estão melhor parametrizados, para que isso ocorra de maneira automática, sem perdas de qualidade, inclusive, na verdade, tem até uma padronização melhor (GE 1).*

*As estruturas que recepcionam as propostas e fazem as análises, na verdade, um ponto atrás, antes da análise, o processo de análise de risco do tomador, ele também evoluiu. Tanto da própria área de análise de risco do banco, mas também houve uma melhor compreensão do*

*gerente concessor para negociar com o cliente. Então, a experiência auxiliou bastante. Foi um ganho de experiência que aconteceu ao longo do tempo (GE 1).*

De igual modo, os entrevistados indicaram alguns pontos fracos da instituição, que estão compilados no quadro 7.

## QUADRO 7

### Pontos fracos da atuação da Caixa no Pronamp, segundo os entrevistados

Característica	Mencionado por:
Burocracia excessiva para algumas operações	GE 1; CT 3; CT 4
Dependência de informações críticas produzidas por terceiros	GE 2
Dificuldades de acesso à área técnica do banco	GN 2; CT 2; CT 3
Exigência de reciprocidade elevada	CT 2
Falta de flexibilidade nas operações	GN 2; CT 3
Falta de propaganda	CT 1; CT 3
Maior rigor na exigência de garantias	GE 1; GN 1; GN 2; CT 1; CT 2; CT 4
Necessidade de mais equipes exclusivas de atendimento	CT 1; CT 3
Previsibilidade de disponibilidade de crédito	CT 4
Problemas operacionais	CT 2; CT 4
Referenciais técnicos (ausência ou valores abaixo da concorrência)	CT 1; CT 2

Elaborado pelo autor.

Entre os pontos fracos, vale destacar alguns temas, uma vez que se relacionam bastante aos problemas de assimetria de informação e racionamento de crédito. O primeiro seria a questão de maior rigor na exigência de garantias, uma vez que a ampliação da atuação da Caixa no segmento foi determinada por restrições de mobilidade bancária dos tomadores, como se percebe no relato feito pelo GN 2.

*Tanto o pequeno, quanto o médio produtor, eles têm uma menor diversificação de instituições financeiras que os atendem. Geralmente, porque, como nós tínhamos uma matriz de garantia muito fechada, né? Muito que era o atual momento de mercado que a Caixa estava vivendo e a estratégia pedia, justamente, uma matriz de garantia mais fechada, e geralmente esse pronampiano, esse produtor Pronamp, ele só tem uma garantia, ou duas, e uma já estava, por exemplo, em um banco. A outra já estava em outro banco e quando a gente tinha que abrir o mercado, ele até queria fazer operações com a Caixa, mas ele não tinha como operar, porque a Caixa exigia exclusividade de uma garantia real, que naquele momento ele não tinha disponível (GN 2).*

Neste ponto, as entrevistas permitiram identificar que são fatores contribuintes para que a exigência de colaterais seja percebida como entrave: (i) falta de garantias que possam ser oferecidas pelo médio produtor, uma vez que as operações requeriam hipoteca

de imóvel rural e, e em muitos casos, o imóvel já se encontrava comprometido em outra instituição financeira, aliado ao fato de que a Caixa exigiu por muito tempo a exclusividade desta garantia, não acatando sua oferta em segundo grau (GE 2; GN 2); (ii) outras instituições financeiras aceitam em operações de crédito similares apenas a oferta de penhor de safra conjugado a aval, em detrimento da exigência de hipoteca (GN 1; CT 1; CT 2; CT 4); (iii) o uso da hipoteca como garantia eleva o custo da operação para o cliente, pois os custos de registro em cartório são maiores, além de ser um processo mais moroso e difícil (GN 1, CT 2; CT 4) e (iv) muitas vezes a hipoteca representa um valor muito acima do valor do financiamento (CT 3).

O segundo tema a destacar seriam as dificuldades ocasionadas pela burocracia presente nas concessões de crédito. Como já mencionado, a exigência de documentos adicionais desempenhou papel relevante no desempenho obtido nos financiamentos à pecuária e às lavouras menos expressivas do agronegócio.

Para além deste fato, a exigência de documentação de regularidade ambiental tem sido identificada como um obstáculo, indo desde dificuldades ocasionadas pelo CAR, relacionadas à divergência de informações, bem como por problemas com obtenção de licenças ambientais junto aos órgãos responsáveis e a verificação de alertas de desmatamento previamente à concessão, que nem sempre estão corretos (GE 1; GN 1; CT 1; CT 2; CT4). Esse problema se agrava quando as exigências feitas pela Caixa não são acompanhadas pelas demais instituições financeiras, acarretando a migração de clientes.

Ainda na questão burocrática, as exigências quanto à regularidade fundiária constituem revezes da concessão de crédito, afetando algumas regiões brasileiras de maneira mais pronunciada, especialmente o Norte e Nordeste do país (GN 1; CT 1; CT 3; CT 4).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Pronamp foi criado com o intuito de atender às necessidades específicas dos produtores rurais de médio porte, suprimindo a lacuna existente nos programas de crédito que eram destinados apenas a pequenos ou grandes produtores rurais, oferecendo apoio financeiro especial a este público, contribuindo para o crescimento e sustentabilidade da agropecuária nacional. Tendo em conta o maior comprometimento dos bancos públicos

com as políticas governamentais, além de sua predominância no crédito rural, este trabalho procurou avaliar a implementação do Pronamp pela Caixa, cuja atuação nos financiamentos rurais se iniciou logo nos primeiros anos após a instituição deste programa.

Para operar crédito rural, a Caixa enfrentou uma série de desafios relacionados à constituição de uma estrutura organizacional e a construção de competências específicas requeridas para essa modalidade de crédito. Nesse percurso, a falta de conhecimento sobre as atividades agropecuárias, em especial informações relacionadas ao custo de produção, produtividade e receitas esperadas dos clientes, desempenhou papel relevante nas estratégias adotadas pelo banco e, em boa medida, corroboram com a teoria sobre as falhas de mercado provenientes de assimetria de informação, com efeitos sobre o racionamento de crédito. Essas informações são usadas pela instituição para avaliar a qualidade dos projetos de financiamento, estando relacionadas com seus modelos de avaliação de risco e determinação de limites de crédito ao tomador. Sua ausência teve impacto significativo na construção da carteira de crédito do banco, pois direcionou os financiamentos aos produtores rurais que desempenhavam atividades cuja análise era possível no contexto das limitações de conhecimento presentes na Caixa.

Nos primeiros anos de atuação, a elevada disponibilidade de recursos e a necessidade de cumprimento da exigibilidade contribuíram para a facilitação de acesso ao crédito, permitindo que produtores que vinham sendo mantidos fora do mercado pelas outras instituições fossem atendidos. Mas, diante do menor conhecimento do mercado pela instituição, houve reflexos negativos sobre sua carteira, especialmente pelo aumento da inadimplência, que resultaram em medidas obstrutivas aos créditos destinados às atividades em que as assimetrias de informação eram maiores.

Como resultado dos problemas relacionados aos custos de seleção e monitoramento derivados da assimetria de informações, os financiamentos feitos pelo banco no âmbito do Pronamp se caracterizaram por valores médios elevados por contrato, predominância de créditos à cultura da soja, maior participação das regiões Sul e Centro-Oeste, menor apetite pelo financiamento da pecuária e de produtos agrícolas menos expressivos na pauta exportadora. Essas características fizeram com que o

comportamento adotado pela Caixa fosse bastante similar ao comportamento adotado pelos seus concorrentes privados.

De toda a forma, atualmente a Caixa é um player importante no Pronamp. Seu problema de cumprimento da exigibilidade foi invertido e a escassez de recursos obrigatórios que podem ser ofertados passou a ser obstáculo aos produtores que demandam crédito. Além do peso que a marca Caixa tem entre o público e sua elevada capilaridade de atendimento, contribuíram para os resultados a especialização das agências e a melhoria no atendimento aos agricultores.

Contudo, conforme evidenciado pelos dados e pelas entrevistas, persistem obstáculos a serem superados nas concessões de crédito a atividades pecuárias, especialmente em relação à presença de regras mais rígidas e a atribuição de limites menores de crédito aos produtores, quando comparados a outros bancos. De igual forma, relatos de alguns entrevistados indicam que a concessão a algumas lavouras ainda é marcada por um processo mais difícil e burocrático.

Ainda que não faça parte do escopo deste trabalho, vale mencionar que alguns entrevistados apontaram a existência de erros no enquadramento de beneficiários do programa. Pelas regras vigentes, o enquadramento é de responsabilidade das instituições financeiras, que devem efetuar-lo pelos meios ao seu alcance, como parte integrante da ficha cadastral do mutuário. Tais falhas implicam “vazamentos”, ou seja, a alocação de recursos em públicos não pretendidos pela política. Esse revés se soma ao problema relatado por Vieira et al. (2020), já mencionado nesta pesquisa, que indica que o uso da renda bruta como critério de corte pode levar a distorções e aumentar o risco de não atendimento às necessidades do público-alvo do programa.

Por esses motivos, destaca-se a importância de aprofundar as investigações sobre o Pronamp, de tal modo que alguns desdobramentos de pesquisa podem ser apontados: (i) realizar a análise do perfil dos beneficiários do programa, com o objetivo de traçar um panorama detalhado; (ii) avaliar a aplicação dos créditos do programa do ponto de vista de modalidades assistidas, evidenciando com maior detalhe quais itens são usualmente atendidos; (iii) identificar a contribuição do crédito não oficial no financiamento dos médio produtores e (iv) mapear ações que permitam o aprimoramento do Pronamp, especialmente quanto ao estabelecimento de mecanismos mais robustos de

enquadramento de beneficiários, bem como apontar estratégias que fomentem a aplicação dos recursos nas regiões brasileiras em que a agropecuária é menos desenvolvida.

## REFERÊNCIAS

- AKERLOF, G. A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 84, n. 3, p. 488, ago. 1970.
- ALDRIGHI, D. M. Uma avaliação das contribuições de Stiglitz à teoria dos mercados financeiros. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 1, p. 137–157, mar. 2006.
- ARAÚJO, B. C.; LI, D. L. Crédito Rural. *Em: Financiamento do desenvolvimento no Brasil*. 1. ed. Brasília: Ipea, 2018. p. 225–258.
- ARAÚJO, V. L. de; CINTRA, M. A. M. O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira. **Textos para Discussão IPEA**, Texto para discussão. v. 1604, 2011.
- BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Crédito Rural**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/creditorural>>. Acesso em: 4 abr. 2023a.
- BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Matriz de Dados do Crédito Rural**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/micrrural>>. Acesso em: 6 abr. 2023b.
- BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 24 maio. 2023c.
- BACEN - BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema gerador de séries temporais - SGS**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTeLaLocalizarSeries>>. Acesso em: 26 maio. 2023d.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Plano Agrícola e Pecuário 2021/2022** Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, 2021.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Plano safra 2022/2023** Brasília. 2022a. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/plano-safra/2022-2023/cartilha-plano-safra-2022-2023.pdf/>>.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Valor da Produção Agropecuária de 2022 está estimado em R\$ 1,185 trilhão**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/valor-da-producao-agropecuaria-de-2022-esta-estimado-em-r-1-185-trilhao>>.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Estatísticas e Dados Básicos de Economia Agrícola**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/estatisticas-e-dados-basicos-de-economia-agricola/estatisticas-e-dados-basicos-de-economia-agricola-1>>. Acesso em: 10 abr. 2023a.

BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. **Agropecuária Brasileira em Números - março de 2023**. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/politica-agricola/todas-publicacoes-de-politica-agricola/agropecuaria-brasileira-em-numeros/abn-2023-03.pdf/view>>. Acesso em: 20 abr. 2023b.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Avaliação do processo, da estrutura e dos controles internos da Caixa Econômica Federal com relação à implementação do crédito rural**. [s.l: s.n.]. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias\\_arquivos/026.066.2014.9%20Caixa%20-%20Cr%C3%A9dito%20Rural%20comp.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/026.066.2014.9%20Caixa%20-%20Cr%C3%A9dito%20Rural%20comp.pdf)>.

BUAINAIN, A. M.; VIEIRA, P. A. Seguro Agrícola no Brasil: desafios e potencialidades. **Revista Brasileira de Risco e Seguro**, v. 7, n. 13, 2011.

CAIXA. **Relatório de sustentabilidade CAIXA 2012**. Brasília. Caixa Econômica Federal, 2013. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio\\_de\\_Sustentabilidade\\_CAIXA\\_2012.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio_de_Sustentabilidade_CAIXA_2012.pdf)>. Acesso em: 2 maio. 2023.

CAIXA. **Relatório de sustentabilidade CAIXA 2014**. Brasília. Caixa Econômica Federal, 2015. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio\\_de\\_Sustentabilidade\\_2014.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio_de_Sustentabilidade_2014.pdf)>. Acesso em: 3 maio. 2023.

CAIXA. **Relatório de sustentabilidade CAIXA 2016**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2017. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio\\_de\\_Sustentabilidade\\_Caixa\\_2016.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio_de_Sustentabilidade_Caixa_2016.pdf)>. Acesso em: 3 maio. 2023.

CAIXA. **Relatório de sustentabilidade CAIXA 2018**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2019. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio\\_Sustentabilidade\\_Caixa\\_2018.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-relatorio-sustentabilidade/Relatorio_Sustentabilidade_Caixa_2018.pdf)>. Acesso em: 3 maio. 2023.

CAIXA. **Relatório de sustentabilidade CAIXA 2020**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2021. Disponível em: <[https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio\\_Integrado\\_Caixa\\_2020.pdf](https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio_Integrado_Caixa_2020.pdf)>. Acesso em: 3 maio. 2023.

CAIXA. **Relatório integrado 2021**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2022. Disponível em: <<https://www.caixa.gov.br/Downloads/caixa-governanca/Relatorio-Integrado-2021.pdf>>. Acesso em: 2 maio. 2023.

CAIXA. **Relatório integrado 2022**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2023. . Disponível em: <<https://api.mziq.com/mzfilemanager/v2/d/fb86b0b8-b4e9-407b-a575-ba3668a566a9/c0d71218-ed14-492b-7aff-1dcd6ba92d11?origin=1>>. Acesso em: 2 set. 2023.

CAMPOS, A. Caixa acelera no crédito agro e quer buscar liderança do mercado no médio prazo. **Valor Econômico**, 3 jun. 2022. Disponível em:

<<https://www.proquest.com/newspapers/caixa-acelera-no-crédito-agro-e-quer-buscar/docview/2672732137/se-2?accountid=133485>>.

CARRER, M. J.; SOUZA FILHO, H. M. de; VINHOLIS, M. de M. B. Determinantes da demanda de crédito rural por pecuaristas de corte no estado de São Paulo. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 3, p. 455–478, set. 2013.

CHEIN, F.; SILVA, U. M. V. da. Imperfeições no mercado de crédito e racionamento de crédito: uma análise para o setor informal no Brasil. **Nova Economia**, v. 24, n. 1, p. 103–122, abr. 2014.

CNA. **LEI 13.986/2020: o que muda nos financiamentos rurais?** Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2020. Disponível em: <<https://cnabrazil.org.br/storage/arquivos/CNA-Comunicado-Tecnico-n10-23abril2020.pdf>>.

CNA. **Síntese do Plano Agrícola e Pecuário 2021/2022:** Nota técnica CNA. Brasília: Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, 2021. Disponível em: <<https://cnabrazil.org.br/publicacoes/sintese-do-plano-agricola-e-pecuario-2021-2022>>. Acesso em: 8 set. 2022.

COSTA, A. C. A.; LUNDBERG, E. Direcionamento de crédito no Brasil: uma avaliação das aplicações obrigatórias em crédito rural e habitacional. *Em: Economia bancária e crédito – avaliação de cinco anos do projeto juros e spread bancário*. Brasília: BCB - Banco Central do Brasil, 2004.

COSTA, D. R. de M.; REIS NEVES, M. de C.; BIAVASCHI, J. T. F.; SANTOS, P. de M.; FABBRI, M. V. de A.; THEODORO, R. Cooperativas na política agrícola de crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, v. 28, n. 3, p. 81, 9 dez. 2019.

COSTA, F. N. da. **Bancos públicos do Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.

COSTA, W. de F. **Estrutura e produção do pequeno e médio agricultor no Brasil: análise do impacto do crédito rural entre 2000 e 2019**. 2020. Universidade Federal de São Paulo, Osasco, 2020. Disponível em: <[https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/62200/Mono\\_Econ\\_Wesley\\_Franca.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/62200/Mono_Econ_Wesley_Franca.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

FPA. **Novidades introduzidas pela Lei 13.986 (Lei do Agro)** Brasília. Frente Parlamentar da Agropecuária, 28 abr. 2020. Disponível em: <<https://fpagropecuaria.org.br/2020/04/28/novidades-introduzidas-pela-lei-13-986-mp-do-agro/>>. Acesso em: 20 abr. 2023.

GARCIA, J. R.; FILHO, J. E. R. V. **Reflexões sobre o papel da política agrícola brasileira para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. 38 p.

GRANER, F.; ZAIA, C.; PUPO, F. **Governo quer diminuir fatia do BB na área de crédito rural**. Disponível em:

<<https://valor.globo.com/agronegocios/noticia/2019/03/25/governo-quer-diminuir-fatiao-bb-na-area-de-credito-rural.ghtml>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

LIMA, G. C. D. **Modernização agrícola na região Nordeste do Brasil**. 2022. Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

MORAES, A. L. M. de. Visão de futuro da política de crédito rural. **Revista de Política Agrícola**, v. 28, n. 3, p. 172, 2019.

PIMENTA, G. Caixa tem queda no lucro, mas bate recorde no crédito imobiliário. **Valor Econômico**, 18 ago. 2022. Disponível em: <<https://www.proquest.com/newspapers/caixa-tem-queda-no-lucro-mas-bate-recorde-credito/docview/2703365900/se-2?accountid=133485>>.

PINTOR, E. de; SILVA, G. M. da; PIACENTI, C. A. Crédito rural e crescimento econômico no Brasil. **Revista de Política Agrícola**, v. 24, n. 1, p. 5–19, 2015.

RAMOS, S. Y.; MARTHA JUNIOR, G. B. **Evolução da política de crédito rural brasileira**. 1. ed. Planaltina: Embrapa, 2010. 65 p.

RILEY, J. G. Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling. **Journal of Economic Literature**, v. 39, n. 2, p. 432–478, 1 jun. 2001.

ROCHA, G. A. P.; OZAKI, V. A. Crédito rural: histórico e panorama atual. **Revista de Política Agrícola**, v. 29, n. 4, p. 6, 30 dez. 2020.

SALGUEIRO, F. A. R. **Avaliação da execução da política de crédito rural pela Caixa Econômica Federal**. 2020. Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/194321>>. Acesso em: 3 set. 2022.

SANTANA, A. S. de; SANTOS, G. R. dos; FREITAS, R. E. Acesso ao crédito agrícola no Brasil: dados preliminares do Censo Agropecuário de 2017. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 20, p. 51–61, 2019.

SCHUCH, M. Presidente da Caixa quer torná-la o “banco do agro”. **Valor Econômico**, 14 maio 2021. Disponível em: <<https://www.proquest.com/newspapers/presidente-da-caixa-quer-torna-la-o-banco-do-agro/docview/2526834465/se-2?accountid=133485>>.

SERVO, F. Evolução do crédito rural nos últimos anos-safra. **Carta de conjuntura**, n. 43, 2019. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9286/1/cc\\_43\\_nt\\_evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20cr%C3%A9dito\\_rural.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9286/1/cc_43_nt_evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20cr%C3%A9dito_rural.pdf)>. Acesso em: 27 jul. 2023.

SILVA, M. J. de S. **Financiamento agrícola: o impacto do PRONAMP sobre a produtividade agrícola em Pernambuco 2013-2016**. 2019. Universidade Federal de Pernambuco, Caruaru, 2019.

SOUSA, S. B. de; JUNIOR, L. G. F.; MIZIARA, F.; MORAIS, H. A. de. Crédito Rural no Brasil: evolução e distribuição espacial (1969 – 2016). **Confins. Revue franco-**

**brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia**, n. 45, 9 maio 2020. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/29836>>. Acesso em: 28 jun. 2023.

STIGLITZ, J. E.; WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. **American Economic Review**, v. 71, n. 3, p. 393–410, 1981.

STIGLITZ, J.; WEISS, A. **Macro-Economic Equilibrium and Credit Rationing**. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, fev. 1987. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w2164.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2023.

VIEIRA, P. A.; BUAINAIN, A. M.; GRUNDLING, R.; CONTINI, E. Classe média rural? **Revista de Política Agrícola**, v. 29, n. 4, p. 160, 2020.

VILAGRAM, C. L. E.; VILAGRAM, G. da S. P.; TROIAN, A. Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural: a aplicação em Dom Pedrito/RS. Em: Anais do Salão Internacional de Ensino, Pesquisa e Extensão, 2021, Bagé. [...]. Bagé: 2021. v. 13

XAVIER, L. M.; PENHA, T. A. M. A trajetória recente do financiamento agropecuário nacional. **Revista de Política Agrícola**, v. 29, n. 3, p. 67, 21 out. 2020.

## ANEXO 1

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA – FUNCIONÁRIOS CAIXA

- 1) Avaliar a estratégia operacional adotada pelo banco nas concessões de crédito no âmbito do Pronamp**
  - Qual sua avaliação sobre a estratégia operacional do banco ao longo do tempo?
  - A estratégia conseguiu ou consegue atingir o público-alvo do programa?
  - Canais de atendimento diferentes têm impacto nos clientes?
  - Agências comuns versus agências especializadas
  
- 2) Avaliar pontos fortes e fracos da atuação da Caixa no Pronamp**
  - Quais os pontos fortes?
  - Quais os pontos fracos?
  - O que pode ser aperfeiçoado?
  
- 3) Compreender oscilações presentes na carteira de crédito**
  - No ano safra 2014/15 houve uma elevação no número de contratos no Pronamp. Quais os motivos?
  - Em 2015/16 houve uma redução na carteira de Pronamp do banco. Quais os motivos?
  - Por que a redução foi proporcionalmente maior na atividade pecuária?
  
- 4) Compreender tendências da concessão de crédito**
  - A Caixa direcionou a maioria das concessões de crédito no programa para a cultura da soja. O que levou o banco a adotar esse comportamento?
  - Esta participação é proporcional ao número de produtores plantando soja?
  - Estes produtores possuem maior capacidade econômica para tomar crédito?
  - Quando se foge do universo das principais commodities (soja, milho, café), nota-se que a Caixa financiou menos outras lavouras, em termos proporcionais, em comparação às demais instituições financeiras. Quais fatores podem ter levado a Caixa a adotar essa postura?
  
- 5) Avaliar dificuldades de acesso ao programa**
  - Quais são as principais dificuldades que os médios produtores têm no acesso ao crédito rural na Caixa?
  - Disponibilidade de garantias
  - Regularização fundiária
  - Indisponibilidade de limites de endividamento
  - Dificuldades para mobilizar a documentação requerida (“burocracia”)
  
- 6) Coletar considerações adicionais consideradas relevantes pelo entrevistado**

## ANEXO 2

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA – CONSULTORES RURAIS

- 1) Avaliar a estratégia operacional adotada pelo banco nas concessões de crédito no âmbito do Pronamp**
  - Qual sua avaliação sobre a estratégia operacional do banco ao longo do tempo?
  - A estratégia conseguiu ou consegue atingir o público-alvo do programa?
  - Canais de atendimento diferentes têm impacto nos clientes?
  - Agências comuns versus agências especializadas
  
- 2) Avaliar pontos fortes e fracos da atuação da Caixa no Pronamp**
  - Quais os pontos fortes?
  - Quais os pontos fracos?
  - O que pode ser aperfeiçoado?
  
- 3) Compreender tendências da concessão de crédito**
  - A Caixa direcionou a maioria das concessões de crédito no programa para a cultura da soja. O que levou o banco a adotar esse comportamento?
  - Esta participação é proporcional ao número de produtores plantando soja?
  - Estes produtores possuem maior capacidade econômica para tomar crédito?
  - Quando se foge do universo das principais commodities (soja, milho, café), nota-se que a Caixa financiou menos outras lavouras, em termos proporcionais, em comparação às demais instituições financeiras. Quais fatores podem ter levado a Caixa a adotar essa postura?
  
- 4) Avaliar dificuldades de acesso ao programa**
  - Quais são as principais dificuldades que os médios produtores têm no acesso ao crédito rural na Caixa?
  - Disponibilidade de garantias
  - Regularização fundiária
  - Indisponibilidade de limites de endividamento
  - Dificuldades para mobilizar a documentação requerida (“burocracia”)
  
- 5) Coletar considerações adicionais consideradas relevantes pelo entrevistado**