

ERIC ALEXANDER LEONG LAU

**FINANCIAMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR:  
ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE OS AGENTES SOB A ÓTICA DA TEORIA  
DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Trabalho apresentado à disciplina de Monografia,  
como requisito parcial à conclusão no curso de  
Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais  
Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Mello Garcias

CURITIBA  
2009

## TERMO DE APROVAÇÃO

ERIC ALEXANDER LEONG LAU

### FINANCIAMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR: ANÁLISE DA RELAÇÃO ENTRE OS AGENTES SOB A ÓTICA DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador:

Professor Dr. Paulo Mello Garcia

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.

Professor Dr. Armando Vaz Sampaio

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.

Professor Dr. Huáscar Fialho Pessali

Departamento de Ciências Econômicas, UFPR.

Curitiba, 02 de Julho de 2009

À minha esposa Sanira e família pelo  
carinho e apoio que sempre me deram

## AGRADECIMENTOS

Enfim essa longa caminhada chega ao fim. O tempo realmente é relativo... muitas vezes pensei que este momento jamais chegaria. Parece que foi ontem que entrei na sala de aula e agora finalizo mais uma etapa da minha vida. Foram tantos momentos felizes, tristes, divertidos, difíceis. Com certeza sentirei muitas saudades.

Quero agradecer muito ao professor Paulo Mello Garcias, que me acompanha desde o primeiro ano do curso até este momento. Gostaria de expressar a profunda admiração e respeito que tenho pelo mestre, não apenas por ser um excelente profissional, mas sim pela pessoa íntegra que sempre demonstra ser. Muito obrigado por me aceitar como seu orientando. Suas orientações, comentários sempre foram de grande valia. Como disse ao digníssimo professor, "...com emoção sempre é melhor". Também quero agradecer aos professores Huáscar Fialho Pessali e Armando Vaz Sampaio por aceitarem o convite para participar da banca deste trabalho de conclusão de curso.

Agradeço a Universidade Federal do Paraná e a todos os professores que me iluminaram com seus conhecimentos e me permitiram chegar neste momento. Agradeço também ao Banco do Brasil e a todos os colegas e amigos que me acompanharam nesta jornada.

E por último e mais importante, à minha esposa e família. Muito obrigado por tudo o que vocês são e representam na minha vida. Sani, este momento só está acontecendo porque você sempre me apoiou, ajudou e incentivou. Muito obrigado pelo amor e dedicação. À minha mãe, obrigado pelo maior presente que pode dar a mim e a meus irmãos: uma educação digna. Tenho certeza que o pai e o Sr João, lá do céu estão muito contentes. Até que enfim, agora é verdade... Sani, mãe, Mônica, And, Dona Maria, Nuno, Monica e Aline, podemos comemorar!

## RESUMO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1996, foi a primeira ação relevante de política pública do Governo Federal para atender a demanda por financiamento de crédito ao segmento da agricultura familiar. O objetivo deste trabalho é analisar as relações contratuais entre os agentes financeiros e os produtores rurais familiares, bem como indicar a importância e dimensão deste segmento da agricultura no Brasil. O referencial teórico utilizado é a Teoria dos Custos de Transação, com base nos pressupostos comportamentais e na dimensão das transações. A pesquisa teve duas etapas principais. Uma foi a descrição ampla do programa e da sua importância no contexto nacional e a outra foi a análise da assimetria de informações nas relações contratuais de financiamento de crédito entre agricultores familiares e os agentes financeiros. Foi possível observar que houve uma melhora no atendimento da demanda de crédito para o segmento da agricultura familiar, ainda que as regras não sejam de fácil compreensão para os agricultores e que as transações entre agentes financeiros e produtores familiares possuem custos de salvaguardas devido o pouco relacionamento entre as partes.

Palavras-chave: PRONAF. Agricultura familiar. Contratos. Custos de transação.

## **ABSTRACT**

The National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF), established in 1996, was the first action of relevant public policy of the Federal Government to meet the demand for credit to finance part of the family farm. The objective of this study is to analyze the links between financial agents and family farmers, and indicate the importance and size of this segment of agriculture in Brazil. The theoretical framework used is the theory of transaction costs, based on behavioral assumptions and the size of transactions. The research had two main steps. One was a broad description of the program and its importance in the national and the other was the analysis of asymmetry of information in contractual relationships between the credit financing of family farmers and financial agents. It was observed that there was an improvement in the care of the demand for credit to the segment of family farms, although the rules are not easy to understand for farmers and the transactions between agents and financial costs of family farmers have little safeguards because the relationship between the parties.

Keywords: PRONAF. Family farming. Contracts. Transaction costs.

## LISTA DE TABELAS

- TABELA 01 - Nº DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, PARTICIPAÇÃO SOBRE TOTAL DE ESTABELECIMENTOS (%) POR GRANDE REGIÃO ..... 32
- TABELA 02 - Nº DE CONTRATOS E RECURSOS DO PRONAF SOBRE TOTAL DE CONTRATOS E RECURSOS DE FINANCIAMENTO AGROPECUÁRIOS (%) POR ANO E VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS DE PRONAF ..... 33

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO</b> .....	13
2.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL .....	13
2.2 AMBIENTE INSTITUCIONAL .....	13
2.3 ORIGENS.....	14
2.4 FATORES DETERMINANTES DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO.....	16
2.4.1 Pressupostos Comportamentais.....	16
2.4.1.1 Racionalidade Limitada .....	17
2.4.1.2 Oportunismo .....	18
2.4.2 Dimensões Das Transações.....	20
2.4.2.1 Especificidade Dos Ativos .....	20
2.4.2.2 Frequência .....	21
2.4.2.3 Incerteza .....	22
2.5 OS CONTRATOS.....	22
2.5.1 A Incompletude dos Contratos.....	22
2.5.2 A Natureza dos Contratos .....	23
2.6 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA.....	24
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	26
<b>4 O PRONAF E SEUS CUSTOS DE TRANSAÇÃO</b> .....	27
4.1 O PRONAF.....	27
4.2 A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR .....	29
4.3 GOVERNANÇA.....	31
4.4 AGENTES .....	32
4.4.1 Beneficiários.....	32
4.4.2 Agentes Financeiros.....	34
4.4.3 Governo e seus órgãos normativos, executivos e locais .....	34
4.4.4 Assistências Técnicas e Extensão Rural.....	35
4.4.5 Sindicatos .....	35
4.5 REGRAS .....	36
4.6 INADIMPLÊNCIA .....	37
4.7 OS RISCOS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO.....	39
4.7.1 Transações .....	39
4.7.2 Racionalidade limitada.....	39
4.7.3 O Oportunismo do Produtor Rural .....	41
4.7.4 Especificidade dos Ativos .....	42
4.7.5 Frequência .....	42
4.7.6 Incerteza .....	43
4.8 OS CONTRATOS.....	44

<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	46
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	47
<b>ANEXOS</b> .....	51
ANEXO 1 – LINHAS DE FINANCIAMENTO.....	51
ANEXO 2 – DECLARAÇÃO APTIDÃO AO PRONAF (DAP).....	52

## 1 INTRODUÇÃO

O setor agropecuário brasileiro sempre foi um dos principais pilares de sustentação da economia, porém nem sempre recebeu do Governo Federal o devido tratamento à altura da sua contribuição.

Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das *commodities* voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da produção familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos campos do crédito rural, dos preços mínimos e do seguro da produção (Lauro Mattei, 2001).

Essa situação começou a mudar em meados da década de 1990 com a instituição de políticas agrícolas diferenciadas para os diversos tipos de produtores rurais, em especial com o reconhecimento da agricultura familiar enquanto segmento produtivo merecedor de um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de suas atividades. É nesse novo cenário mundial que estimula a justiça social através da sustentabilidade econômica, social e ambiental que surge o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O objetivo do PRONAF segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) é o fortalecimento e a valorização do agricultor familiar, visando integrá-lo à cadeia de agronegócios e proporcionar-lhe aumento de renda e agregação de valor ao produto e à propriedade, com sua profissionalização e com modernização do seu sistema produtivo.

O apoio ao desenvolvimento das famílias agricultoras se dá através de ações de oferta de linhas de crédito específicas e com juros diferenciados do praticado no mercado, tanto para o custeio quanto para o investimento, melhorias na rede de infraestrutura e serviços dos municípios e a parceria com as assistências técnicas para a capacitação para novos conhecimentos.

O objetivo geral desta monografia é apresentar de forma geral o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar, sua importância e evolução. Quanto ao objetivo específico, a meta é indicar como o não conhecimento completo de informações, com base nos pressupostos comportamentais e na dimensão das transações, influencia as relações contratuais entre agentes financeiros e a agricultura familiar para a concessão de financiamento agrícola.

Além dessa introdução o presente trabalho é dividido em mais quatro capítulos: (i) Teoria dos custos de transação, (ii) Metodologia, (iii) O PRONAF e seus custos de transação e (iv) Conclusão.

Na Teoria dos custos de transação é realizada uma breve revisão bibliográfica, onde são revistos os princípios básicos dessa teoria. Aqui se busca o embasamento para o estudo das relações entre os agentes tendo em vista a assimetria de informações.

Na metodologia é relatada a forma de condução da pesquisa para elaboração deste trabalho.

O capítulo sobre o PRONAF e seus custos de transação é subdividido em oito itens em que faz um breve relato do programa, sua origem, importância e agentes envolvidos. Utiliza-se a teoria dos custos de transação para abordar os riscos na concessão do crédito, bem como as salvaguardas contratuais, o tipo de governança e o tratamento da inadimplência.

Por fim, na Conclusão são apresentadas os resultados sobre a relevância do PRONAF e as relações entre os agentes.

## 2 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

### 2.1 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

Como será visto adiante, a Teoria Econômica Neoclássica é considerada por muitos autores como insuficiente para explicar a competitividade das organizações, pois possui um caráter estático, atemporal, racional, instrumental e preconizador de situações hipotéticas de equilíbrio (FERREIRA *et al*, 2005).

A Nova Economia Institucional (NEI) surge como uma nova abordagem segundo a qual as instituições fazem diferença e são suscetíveis de análise (FARINA, 1997, p. 54). A Economia dos Custos de Transação (ECT) é uma das vertentes da NEI.

Conforme Joskow<sup>1</sup> (1995, *apud* FERREIRA *et al*, 2005) “A NEI pretende explicar as diferentes formas organizacionais que existem no mercado e seus arranjos contratuais, destacando o ambiente institucional e sua interação com as organizações.”

### 2.2 AMBIENTE INSTITUCIONAL

Conforme explica Farina:

“Regulamentar é impor regras ao jogo econômico. Essas regras, por sua vez, fazem parte do conjunto de instituições que formam um determinado ambiente institucional.” (FARINA, 1997, p. 30).

Para a NEI a operação e a eficiência de um sistema econômico são limitadas pelo conjunto de instituições que regulam o ambiente econômico (FARINA, 1997, p. 58).

Segundo Douglas North<sup>2</sup> (1991, *apud* Farina, 1997), ‘instituições são restrições (normas) construídas pelos seres humanos que estruturam a interação social, econômica e política. Elas consistem em restrições informais (sansões, tabus,

---

<sup>1</sup> JOSKOW, P. L. *The new institutional economics: alternative approaches*, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Munchen, v. 151, n. 1, p. 248-259, 1995.

<sup>2</sup> NORTH, D. C. “*Institutions*”. *Journal of Economic Perspectives*, 5, Winter, 1991, pp. 97-112.

costumes, tradições e código de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade).’ North<sup>3</sup> (1994, *apud* Farina, 1997) também considera como instituições os mecanismos responsáveis pela execução (regulamentação) das normas. Ele define essas instituições como as ‘regras do jogo’ e, a partir do momento que os custos de transação são relevantes, o ambiente institucional ganha importância, pois é nele que as transações ocorrerão e as organizações irão atuar.

### 2.3 ORIGENS

Para os neoclássicos os únicos custos que realmente importam para a teoria econômica são os custos de produção (FIANI, 2002, p. 267). Segundo esta visão, os pressupostos mais relevantes são ligados ao tratamento dado à firma, ao consumidor e ao processamento do equilíbrio do mercado após um choque. A teoria da firma tradicional é indiferente à sua estrutura interna e aos condicionantes do ambiente, exceto aos preços. Os consumidores possuem acesso e capacidade de entender as informações sobre os atributos dos bens e são capazes de escolher racionalmente alternativas de consumo. E a figura do “leiloeiro” resolve o problema do equilíbrio dos mercados a custo zero (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 13).

Nos anos 30 diversos autores contribuíram para uma nova abordagem microeconômica, dentre eles destacou-se Ronald Coase e seu pioneiro artigo publicado em 1937, intitulado *The Nature of the Firm*. Neste artigo Coase questionou o escopo, abrangência e limites de uma firma, ou seja, pretendia uma definição da firma para o mundo real (FARINA, 1997, p. 35).

Sua percepção foi a de que firma e mercado competem entre si, pois no mundo real uma grande quantidade de transações é realizada dentro da firma, dispensando a coordenação do mercado. Isto acontece porque existe um custo em usar o mecanismo de preços. Esses custos são: a) custos de descobrir os preços vigentes no mercado; b)

---

<sup>3</sup> NORTH, D. C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, junho de 1994, 38p.

custos de negociar e estabelecer um contrato (Coase<sup>4</sup>, 1988, *apud* FERREIRA *et al*, 2005).

Segundo Farina (1997, p. 38):

Com seu argumento, Coase colocou em cena as restrições às transações econômicas, cujos custos não mais poderiam ser impunemente considerados como negligenciáveis. [...] Possivelmente a consequência mais importante do artigo de Coase foi o enriquecimento da visão da firma, que passa de um mero depositário da atividade tecnológica de transformação do produto para um complexo de contratos regendo transações internas.

Para Zylbersztajn (1995, p. 15) o objetivo fundamental da ECT é ‘analisar sistematicamente às relações entre a estrutura dos direitos de propriedade e instituições’.

Williamson<sup>5</sup> (1993, *apud* Zylbersztajn, 1995) define os custos de transação como os custos *ex ante* de preparar, negociar e salvaguardar um acordo bem com os custos *ex post* dos ajustamentos e adaptações que resultam, quando a execução de um contrato é afetado por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Em suma, são os custos de conduzir o sistema econômico.

Para Zylbersztajn (1995, p. 16) “o pressuposto básico da ECT é de que existem custos na utilização do sistema de preços bem como na condução de contratos intra-firma. Portanto, para o funcionamento do sistema econômico, não apenas os contratos efetuados via mercados são importantes, mas também aqueles coordenados centralmente pelas firmas.”

As transações ocorrem em um ambiente institucional estruturado onde as instituições não são neutras, portanto interferem nos custos de transação. Os agentes econômicos percebem o risco de que uma transação não se efetive parcial ou totalmente e adotam medidas para proteger seus interesses por meio de arranjos institucionais (KATO, 2000, p. 14) e estruturas de governança (FARINA, 1997, p. 63).

---

<sup>4</sup> COASE, R.H. *The firm, the market and the law*. Chicago. The University of Chicago Press. 1988. 217p

<sup>5</sup> WILLIAMSON, O. 1993. “*Transaction Cost Economics and Organization Theory*”, *Journal of Industrial and Corporate Change*, 2: 107-156.

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) adota a hipótese de assimetria de informações. A assimetria de informação ocorre nos mercados e em relações contratuais em que um agente econômico possui uma informação que o outro desconhece, cuja obtenção implica custos (MILGROM e ROBERTS<sup>6</sup>, 1992, *apud* MOURA COSTA e BIALOSKORSKI NETO, 2005).

Para Farina (1997, p. 71) há um grupo de elementos que se relacionam direta ou indiretamente com os custos de transação e que causam tais custos. São eles: a) pressupostos comportamentais; b) dimensão das transações.

## 2.4 FATORES DETERMINANTES DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

### 2.4.1 Pressupostos Comportamentais

Segundo Farina (1997, p. 71) o ponto de partida para a TCT é o fato de que os agentes econômicos realizam suas transações de forma racional, porém limitada e são oportunistas, ou seja, tem um comportamento muito forte de auto-interesse.

Assim, como a racionalidade dos agentes é limitada, os contratos serão incompletos, pois é impossível para eles projetar e processar todos os acontecimentos futuros, tendo em vista que a realidade é permeada de um elevado grau de dinamismo e /ou por motivos intrínsecos à natureza humana. Devido a isso, algumas partes de uma transação qualquer não são contratadas *ex ante*. Como o comportamento dos agentes pode ser oportunista, torna-se inevitável a renegociação dos contratos envolvidos em uma transação devido ao comportamento aético de uma ou mais partes envolvidas (FARINA, 1997, p. 71-72).

---

<sup>6</sup> MILGROM, P.; ROBERTS, J. *Economics, organization & management*. New Jersey: Prentice Hall, 1992. 619p.

#### 2.4.1.1 Racionalidade Limitada

A racionalidade limitada é um dos pressupostos da TCT, onde os agentes econômicos são intencionalmente racionais, porém de forma limitada. Tais limitações decorrem de fundamentos neurofisiológicos e de linguagem, devido à limitada capacidade humana de acumular, processar e transmitir informações (FIANI, 2002, p. 269).

Williamson<sup>7</sup> (1993, apud Zylbersztajn, 1995) define o conceito da seguinte forma:

‘Racionalidade limitada refere-se ao comportamento que pretende ser racional, mas consegue sê-lo apenas de forma limitada. Resulta da condição de competência cognitiva limitada de receber, estocar, recuperar e processar a informação. Todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos devido à racionalidade limitada.’

Simon<sup>8</sup> (1979, apud FERREIRA *et al*, 2005) explica que “O conceito de racionalidade limitada leva à reflexão de que o mito da racionalidade plena não existe no mundo real, e o ser humano não é capaz de raciocinar e processar as informações com a precisão e a destreza que a teoria econômica pressupõe. As pessoas, muitas vezes, não conseguem solucionar e finalizar os problemas pela sua complexidade e pelas incertezas que ocorrem no mundo real.”

A racionalidade limitada se torna um conceito relevante em condições de complexidade e incerteza (FIANI, 2002, p. 270), pois neste contexto a obtenção de informações por parte dos agentes econômicos torna-se custosa. Os agentes não conseguem atingir um nível de decisão que maximize seus objetivos devido à assimetria de informações (KATO, 2000, p. 14). Assim, os contratos serão intrinsecamente incompletos, pois se torna muito dispendioso para os agentes prever e

---

<sup>7</sup> WILLIAMSON, O. 1993. “*Transaction Cost Economics and Organization Theory*”, *Journal of Industrial and Corporate Change*, 2: 107-156.

<sup>8</sup> SIMON, R. A. *Rational decision making in business organization*. American Economic Review, Nashville, v. 69, n. 4, p. 493-513, Sep. 1979.

processar *ex ante* todas as contingências futuras relativas ao contrato. Os agentes são cientes da necessidade de adaptações e renegociações contratuais *ex post* para salvaguardar seus respectivos interesses (FARINA, 1997, 74), por isso agem com o objetivo de inserir no contrato original meios específicos pelos quais esse contrato possa ser alterado para corrigir algum tipo de distorção (KREPS<sup>9</sup>, 1990, *apud* KATO, 2000). “Como os agentes não conseguem prever todas as contingências futuras relativas a uma transação, dados os limites de sua capacidade racional, os contratos são necessariamente incompletos.” (FARINA, 1997, p. 73).

#### 2.4.1.2 Oportunismo

O oportunismo é o outro pressuposto comportamental da TCT, no sentido de que as ações dos agentes são em busca do seu auto-interesse (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 17). Aqui não há restrições ao comportamento egoísta dos agentes econômicos. A assimetria de informações em uma transação permite que os agentes com acesso a mais informações tirem vantagens em relação aos demais agentes (KATO, 2000, p. 14). São esperadas ações como a mentira, o engano, a trapaça (FARINA, 1997, p. 78).

O oportunismo é dividido em duas formas com relação aos aspectos temporais: a) oportunismo *ex ante*, quando a ação aética de uma das partes ocorre antes de se efetivar a transação, conhecido como seleção adversa; b) oportunismo *ex post*, quando o comportamento aético se verifica durante a vigência do contrato, chamado de problema moral ou *moral hazard* (WILLIAMSON<sup>10</sup>, 1985, *apud* FARINA, 1997).

A seleção adversa compromete o funcionamento do mercado, quando provoca redução nos valores que os agentes estariam dispostos a pagar por determinada mercadoria, fazendo com que permaneçam naquele somente os produtores de produto

---

<sup>9</sup> KREPS, David M. *A Course in Microeconomic Theory*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1990. 839p.

<sup>10</sup> WILLIAMSON, Oliver E. *The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*. *American Economic Review*, 1971, p. 112-125.

com baixa qualidade (AKERLOF<sup>11</sup>, 1970, *apud* MOURA COSTA e BIALOSKORSKI NETO, 2005).

O vendedor de um produto freqüentemente possui melhores informações a respeito de sua qualidade do que o comprador. Informações assimétricas desse tipo criam um desvio de eficiência de tal forma que os produtos de baixa qualidade tendem a eliminar os de alta qualidade do mercado. Esse desvio de eficiência de mercado pode ser eliminado se os vendedores oferecerem produtos padronizados, fornecerem certificados e garantias ou encontrarem outras formas de manter uma boa reputação para seus produtos (PINDICK; RUBINFELD, 2002, p. 628)

Segundo Hillbrecht (1999, p. 87):

“Seleção adversa ocorre em mercados financeiros quando um tomador de alto risco está mais disposto a tomar o empréstimo do que um de baixo risco e, portanto, pode demandar mais insistentemente o empréstimo. Como o poupador não tem condições de avaliar adequadamente o risco, é mais provável portanto que ele acabe emprestando ao tomador de alto risco.”

O segundo problema causado pela presença de informação assimétrica é chamado de Risco Moral, ou *Moral Hazard*. Ocorre depois que a transação foi efetuada. No mercado financeiro ocorre quando o agente financiador não consegue monitorar as atividades do tomador do empréstimo depois que esse foi feito (HILLBRECHT, 1999, p. 87-88).

Para Farina (1997, p. 79) a relevância do oportunismo está na possibilidade de surgimento de problemas de adaptação decorrentes de incompletude dos contratos. Isto implica que em uma renegociação, uma das partes pode agir aeticamente e impor perdas a sua contraparte na transação.

Zylbersztajn (1995, p. 18) ressalta que nem todos os indivíduos agem de forma oportunística, porém basta a oportunidade de uma ação assim para que os contratos

---

<sup>11</sup> Akerlof publicou em 1970 o artigo intitulado “*The Market for ‘Lemons’: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*” e apresentou como a falta de informação sobre os carros velhos, denominados de limão, afetava o mercado americano.

fiquem expostos a ações que demandam monitoramento. Essa inclusão de salvaguardas contratuais se dá através das instituições e imputam custos de transação

#### 2.4.2 Dimensões Das Transações

Para Williamson<sup>12</sup> (1985, *apud* Farina, 1997), ‘a ECT afirma que a diversidade (contratual) é explicada, sobretudo, pelas diferenças básicas nos atributos das transações’.

Para a TCT são três as dimensões das transações: a) especificidade dos ativos; b) frequência; c) incerteza. Dadas essas dimensões é possível se observar empiricamente os custos de transação, uma vez que esses atributos são frequentemente observáveis (FARINA, 1997, p. 82).

##### 2.4.2.1 Especificidade Dos Ativos

Segundo Farina os ativos específicos são aqueles que não são reempregáveis a não ser com perdas de valor. Isso, aliado ao oportunismo e à incompletude dos contratos, torna o investimento nesses ativos sujeito a riscos e problemas de adaptação, gerando custos de transação. A especificidade é a característica de um ativo que expressa a magnitude de seu valor que é dependente da continuidade da transação à qual ele é específico. Quanto maior a especificidade, maiores serão os riscos e problemas de adaptação e, portanto, maiores os custos de transação. Por depender da continuidade dessa transação, trata-se de um conceito indissociável do tempo.

Williamson<sup>13</sup> (1996, *apud* FERREIRA *et al*, 2005) distingue seis principais tipos de especificidade de ativos:

- a) Especificidade local ou de sítio - ocorre quando uma determinada exploração exige que outra, normalmente complementar (horizontal ou verticalmente) em termos de matéria-prima, se localize próximo;

<sup>12</sup> WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press, 1985, p. 449.

<sup>13</sup> WILLIAMSON, O.E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, 429 p. 1996.

- b) Especificidade física - ocorre quando um determinado produto exige um dado padrão de matéria-prima necessário à produção;
- c) Especificidade humana - relaciona-se ao capital de conhecimentos idiossincráticos necessários para a produção de um dado produto;
- d) Especificidade de ativos dedicados à produção - ocorre no caso em que uma estrutura produtiva ou um determinado processo de produção é exigido para a produção de um dado produto;
- e) Especificidade de marca – relaciona-se à reputação que o nome da empresa ou produto tem no mercado, ocorre quando se exige que uma marca específica represente todos produtos advindos da cadeia de suprimentos. Isso faz com que haja necessidade de exclusividade no fornecimento da matéria-prima por parte de uma organização na cadeia;
- f) Especificidade temporal - está presente quando um determinado produto apresenta características de perecibilidade ou qualquer outra condição que implique na necessidade de consumo em um determinado período de tempo.

As transações com maior grau de especificidade exigem investimentos de salvaguardas contratuais maiores e um maior interesse em estender a duração do contrato. Por outro lado ativos pouco ou nada específicos encontram facilmente usos alternativos sem grandes perdas, pois tratam-se de serviços de características padronizadas e utilização geral ou ampla (PESSALI, 1998, p. 33).

#### 2.4.2.2 Frequência

A frequência está relacionada com a recorrência e/ou regularidade de uma transação (FERREIRA *et al*, 2005, p. 8). Essa frequência é relevante para a escolha da estrutura de governança adequada a essa transação. Esse atributo é importante devido: a) à diluição de custos de adoção de um mecanismo complexo por várias transações; b) à possibilidade de construção de reputação por parte dos agentes envolvidos na transação (FARINA, 1997, p. 88).

A frequência de uma transação também possibilita a redução da incerteza, a partir de um maior conhecimento entre as partes; a reputação de uma marca, o que cria um ativo específico; um compromisso confiável de continuidade de uma relação contratual (FARINA, 1997, p. 89).

### 2.4.2.3 Incerteza

Para Farina (1997, p. 91-92) o termo incerteza é abordado em diferentes formas, o que gera diferentes implicações. É possível distinguir três conceitos de incerteza: a) incerteza como risco, ou seja, variação de uma dada distribuição de probabilidades. O risco pode ser calculado com base em dados estatísticos; b) um tratamento mais abrangente é o total desconhecimento dos possíveis eventos futuros. Significa que não há uma distribuição de probabilidades; c) com ênfase no aspecto informacional, quando a informação é incompleta e assimétrica.

Para este trabalho a incerteza é a imprevisibilidade de identificar as atitudes posteriores dos agentes econômicos, bem como o desconhecimento de elementos relacionados ao ambiente econômico e institucional. É a impossibilidade de prever todos os eventos futuros (FERREIRA *et al*, 2005, p. 9). Esse conceito é mais amplo que o de risco, pois neste os eventos são possíveis de identificação e mensuração estatística.

Na TCT a incerteza está intimamente ligada aos pressupostos comportamentais. Se não fosse a incerteza, o problema da racionalidade limitada poderia ser resolvido com o ajuste das estruturas de governança no ambiente. Já as atitudes oportunistas são um componente de incerteza nas relações contratuais, pois não há como prever o comportamento dos agentes.

## 2.5 OS CONTRATOS

### 2.5.1 A Incompletude dos Contratos

Para Ricketts<sup>14</sup> (1987, *apud* Zylbersztajn, 1995) ‘não são os bens em si que dão satisfação, mas aquilo que as pessoas podem fazer com tais bens, que realmente importa.’

---

<sup>14</sup> RICKETTS, M. 1987. “*The Economics of Business Enterprise: New Approaches to the Firm*”, Harvester Press, Brighton.

Para Zylbersztajn (1995, p. 39 e 45), as transações que ocorrem na economia podem ser entendidas meramente como trocas de direitos de propriedade associadas a bens ou serviços. Daí a importância dos contratos na sua função de definir as regras de troca de direitos de propriedade entre os agentes. Os contratos apresentam custos associados à sua elaboração, implementação, monitoramento e em especial à solução das disputas emergentes do descumprimento das relações contratuais estabelecidas. Neste contexto as instituições importam, pois são um instrumento de organização da vida na sociedade. Mudanças no ambiente institucional nesta sociedade regida por contratos funcionam como deslocadores do equilíbrio, e podem induzir formas alternativas de governança.

Segundo Zylbersztajn (1995, p. 47), o pressuposto comportamental da racionalidade limitada implica em contratos incompletos. A incompletude dos contratos mais comum é em relação às condições do ambiente, pois não podem ser antecipadas *ex ante*. Há outras razões como as partes deixarem de considerar um determinado aspecto devido a elevados custos associados a sua inclusão no contrato, ou ainda a existência de informações assimétricas. Os contratos devem prover os tomadores de decisão de salvaguardas contratuais, porém os contratos podem ter termos ambíguos (mais de um sentido) ou podem ter termos vagos (cuja extensão não é bem definida) que levam à incompletude.

### 2.5.2 A Natureza dos Contratos

Para Fiani (2002, p. 273-276) os custos de negociar, redigir e garantir a execução de um contrato dependem da sua configuração, dos pressupostos comportamentais e das dimensões das transações. Assim, ele destaca quatro tipos básicos de contrato:

- a) Contrato que especifica no presente uma performance futura: usado apenas nas transações simples que não envolvem custos significativos, pois não são flexíveis a ajustes futuros;
- b) Contrato de cláusulas condicionais: aqui as partes estabelecem cláusulas que ajustam as transações de acordo com o desempenho futuro. Pode enfrentar

dificuldades de redação, pois à medida que a complexidade aumenta, fica mais complexo para os agentes prever as suas decisões futuras. A outra dificuldade é em relação a garantir o cumprimento do contrato, pois a custos para identificar as circunstâncias presentes e se a outra parte adotou as medidas pré-acordadas. Neste caso há margem para atitudes oportunísticas. Este tipo de contrato é o mais indicado quando há o interesse de manter um vínculo entre os agentes, desde que exista ativos com alguma especificidade e que os custos atrelados a complexidade não sejam exorbitantes.

- c) Contrato de curto prazo seqüencial: nestes contratos não há o interesse de se manter vínculos entre as partes. As transações se realizam no mercado à vista (*spot*), sem envolver ativos específicos. O comprador adquire o que deseja apenas quando há necessidade e as condições futuras são conhecidas. A limitação deste tipo de contrato é a existência de um mercado *spot* com custos de transação não significativos para os compradores.
- d) A relação de autoridade: este é o tipo de contrato que mais se observa nas relações de trabalho. Aqui o agente contratante pode definir as tarefas da contraparte, dentro de um conjunto de ações possíveis. São duas as vantagens observadas. Primeiro, não há a necessidade de gerar cláusulas de antecipação de contingências futuras para os ambientes complexos, pois a possibilidade de definir *ex-post* as ações resolve o problema da racionalidade limitada. Segundo, há uma redução de custos nas transações onde há especificidade de ativos, pois não há a necessidade de recontrações.

## 2.6 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

As estruturas de governança existem dentro de um ambiente que irá condicionar as formas eficientes de produção em conjunto com os atributos das transações (ZYLBERSZTAJN, 1995, p. 69). A determinação de uma estrutura de governança irá depender do grau de especificidade das transações, pois o objetivo das firmas é reduzir seus custos (SIFERT FILHO, [19--], p. 4).

FIANI (2002, p. 277 e 278) definiu o conceito de estrutura de governança como o conjunto de instituições e tipos de agentes diretamente envolvidos na realização da transação e na garantia de sua execução. O autor classifica as estruturas de governança em três formas: mercado, trilateral e específica de transação.

1. *Governança pelo Mercado*: forma adotada em transações não-específicas, especialmente eficaz no caso de transações recorrentes. Não há esforço para sustentar a relação, e na avaliação de uma transação, as partes precisam consultar apenas sua própria experiência. É o caso que mais se aproxima da noção ideal de mercado “puro”.
2. *Governança Trilateral*: aqui é exigida a especificação *ex-ante* de uma terceira parte, tanto na avaliação da execução da transação quanto para a solução de eventuais litígios. É a mais adequada em transações ocasionais, sejam elas de caráter misto ou mesmo específico.
3. *Governança Específica de Transação*: neste caso, o fato dos ativos transacionados não envolverem padronização aumenta significativamente o risco da transação e a possibilidade do surgimento de conflitos de solução custosa e incerta. Ao mesmo tempo, quanto maior o grau em que as transações forem recorrentes, maior a possibilidade de cobrir os custos derivados da constituição de um arcabouço institucional específico para a transação. Dois tipos de estruturas podem então surgir: (a) um *contrato de relação*, onde as partes preservam sua autonomia; e (b) uma estrutura unificada e hierarquizada, isto é, uma empresa. A probabilidade da opção por uma estrutura unificada e hierarquizada cresce com o caráter idiossincrático do investimento.

A especificidade de ativos é o que determina a verticalização ou não de uma transação. Para transações não específicas a forma de organização via mercado é a mais eficiente e se dá por meio do sistema de preços. Já para as transações com alta especificidade, a verticalização é a forma mais eficiente. Há um maior controle hierárquico gerencial sobre a estrutura produtiva, porém a um custo burocrático mais elevado (FERREIRA *et al*, 2005, p. 10).

### 3 METODOLOGIA

O plano de pesquisa utilizado é o estudo através da revisão de literatura. Baseado na teoria dos custos de transação, as publicações pesquisadas sofreram uma análise crítica no sentido de fundamentar a hipótese da assimetria de informações que ocorre nas relações contratuais entre os produtores rurais de agricultura familiar e os agentes financeiros. A ênfase é nas salvaguardas contratuais e nos elementos que se relacionam e causam os custos de transação nas concessões de crédito.

Para fundamentar a relevância econômica do PRONAF, foram coletados dados do Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e de dados da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para demonstrar o número de estabelecimentos enquadrados como familiar. Também foram utilizados os dados dos anuários do Banco Central do Brasil disponíveis para o período 1999-2007, referentes à divulgação das séries estatísticas anuais sobre os financiamentos concedidos ao setor agropecuário, para uma análise comparativa da evolução da agricultura familiar em relação ao crédito concedido para o setor agrícola.

A experiência do autor deste trabalho acadêmico no atendimento e na elaboração de pareceres técnicos no financiamento aos produtores rurais beneficiários do programa também foi utilizada como material para subsidiar a análise das relações entre os agentes financeiros e os tomadores de crédito.

## 4 O PRONAF E SEUS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

### 4.1 O PRONAF

O setor agropecuário brasileiro comporta uma diversidade heterogênea em relação à cultura, organização social e economia. Isso se traduz em uma convivência contraditória entre os grandes latifúndios exportadores e a agricultura familiar. De um lado a agricultura patronal, baseada na monocultura e no latifúndio, através de um modelo de exploração que gera degradação ambiental, exploração do trabalho agrícola, exclusão social e concentração da terra e da renda. Do outro lado, encontra-se a agricultura familiar, que adota um modelo de produção baseado na valorização da mão-de-obra familiar e na produção diversificada de alimentos para consumo próprio e para comercialização com a população em geral. (RELATÓRIO PRONAF, 2006, P. 7)

O reconhecimento da agricultura familiar enquanto segmento produtivo merecedor de um ambiente institucional favorável para o desenvolvimento de suas atividades é um fato relativamente novo na sociedade brasileira. É um referencial para um novo modelo de desenvolvimento rural em consonância com os novos critérios mundiais de crescimento sustentável. É nesse novo cenário que as políticas governamentais de apoio a agricultura familiar se justificam, pois apóiam a sustentabilidade econômica, social e ambiental, bem como a geração de trabalho para as famílias no meio rural. (SILVA E FILHO, 2007, p. 2)

Até a década de 1990 não existia nenhuma política especial para o segmento da agricultura familiar, tampouco uma definição precisa. Para termos de mensuração tratava-se este segmento como pequena produção, produção familiar, produção de subsistência, entre outros. Em 1996, no governo Fernando Henrique Cardoso, criou-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), atendendo uma reivindicação das organizações dos trabalhadores rurais, que demandavam a formulação e a implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o maior segmento da agricultura brasileira, porém o mais fragilizado em termos de capacidade técnica e de inserção nos mercados agropecuários. (RELATÓRIO PRONAF, 2006, P. 8). O PRONAF surgiu numa época na qual o

elevado custo e a escassez de crédito eram apontados como os principais problemas enfrentados pelos agricultores, em particular os familiares. A agricultura familiar enfrentava a burocracia e as condições impostas pelas instituições financeiras que ofertavam apenas linhas de crédito com o perfil dos grandes produtores rurais. Nesse cenário, os pequenos agricultores não possuíam condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade. Pelo menos na etapa inicial do processo de acumulação, os investimentos não seriam rentáveis nem viáveis se avaliados pela taxa de juros de mercado. Os ganhos na produção não seriam suficientes para reembolsar os empréstimos tomados nessas condições. (GUANZIROLI, 2007).

O objetivo do PRONAF segundo o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), através da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) é o fortalecimento e a valorização do agricultor familiar, visando integrá-lo à cadeia de agronegócios e proporcionar-lhe aumento de renda e agregação de valor ao produto e à propriedade, com sua profissionalização e com modernização do seu sistema produtivo.

Operacionalmente, o PRONAF se divide em quatro grandes linhas de atuação: financiamento da produção, financiamento de infra-estrutura e serviços municipais, capacitação e profissionalização dos agricultores familiares e financiamento da pesquisa e extensão rural. A modalidade do financiamento da produção está voltada para o apoio financeiro aos agricultores familiares e compreende linhas de crédito específicas para custeio e investimento (permitiu o acesso dos agricultores aos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional). O financiamento de infra-estrutura e serviços está voltada para a melhoria da rede de infra-estrutura dos municípios, através do financiamento de obras e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar. A capacitação e profissionalização visa proporcionar novos conhecimentos aos agricultores familiares e às suas organizações sobre processos de produção e gestão das propriedades, através promoção de cursos e treinamentos aos agricultores familiares, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural. O financiamento da pesquisa e extensão rural visa à destinação de recursos financeiros para a assistência técnica e

extensão rural (ATER) para a geração e transferência de tecnologias. (RELATÓRIO, 2006, p.10)

Quanto à origem dos recursos, observa-se que as fontes básicas de financiamento do PRONAF são as seguintes: Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); recursos do Tesouro Nacional e das Exigibilidades Bancárias (MCR 6.2 e MCR 6.4) e Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO) e do Nordeste (FNE). (MATTEI, 2001, p. 4).

As liberações de recursos para os agricultores têm, em contrapartida, um custo para o Tesouro, dado pela necessidade de equalizar com recursos do Orçamento Geral da União a diferença entre os juros cobrados aos beneficiários (entre 0,5% e 5,5% ao ano) e a taxa SELIC. Além disso, os agentes financeiros também recebem um pagamento de custo de intermediação para operacionalizar os contratos. (GUANZIROLI, 2007).

#### 4.2 A IMPORTÂNCIA DA AGRICULTURA FAMILIAR

O programa PRONAF evidenciou a importância econômica e social da agricultura familiar na sociedade brasileira, que juntamente com as cadeias produtivas interligadas (insumos, agropecuária, indústria e distribuição), possuiu uma representação em torno de 10% no PIB brasileiro em 2003. (GUILHOTO<sup>15</sup> *et al.*, 2005, *apud* RELATÓRIO PRONAF, 2006). A partir dos dados elaborados pelo Censo agropecuário de 1995-1996<sup>16</sup>, observa-se na Tabela 1 que do total de 4.859.864 estabelecimentos agropecuários, 4.139.369 pertenciam a núcleos familiares, ou seja, uma representatividade de cerca de 85% em relação ao total. Em relação à área, os estabelecimentos familiares ocupam apenas cerca de 30% da área total. Percebe-se que no âmbito geral há uma tendência à concentração de terras. A região Sul, percentualmente, detém a maioria de seus estabelecimentos ocupados pela agricultura

---

<sup>15</sup> GUILHOTO, J. J.M.; SILVEIRA, F. G.; AZZONI, Carlos R.; ICHIHARA, Silvio M. **Agricultura familiar na economia: Brasil e Rio Grande do Sul**. Brasília: MDA, 2005. (Estudos Nead, n. 9).

<sup>16</sup> O Censo Agropecuário de 1995-1996 foi realizado pelo IBGE e é o penúltimo mais recente. O estudo mais recente é o Censo Agropecuário de 2007, porém os dados tratados ainda não estão disponíveis a consulta gratuita.

familiar, ou seja, mais de 907 mil estabelecimentos, porém com 43,8% da área total. Na outra ponta encontra-se a região Centro-Oeste, que detém o menor percentual de agricultores familiares entre todas as regiões do país, ou seja, 66,8% dos estabelecimentos são de base familiar. Entretanto, esse total de estabelecimentos ocupa apenas 12,6% da área total da região, o que indica a existência de um elevado grau de concentração da terra. (RELATÓRIO PRONAF, 2006).

TABELA 1 - N° DE ESTABELECIMENTOS FAMILIARES, PARTICIPAÇÃO SOBRE TOTAL DE ESTABELECIMENTOS (%) POR GRANDE REGIÃO

Região	Estabelecimento		Área (ha)	
	Total	%	Total	%
Nordeste	2.055.157	88,3	34.043.218	43,5
Centro-Oeste	162.062	66,8	13.691.311	12,6
Norte	380.895	85,4	21.860.960	37,5
Sudeste	633.620	75,3	18.744.730	29,2
Sul	907.635	90,5	19.428.230	43,8
Brasil	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5

FONTE: RELATÓRIO PRONAF (2006), CONFORME DADOS IBGE - CENSO AGROPECUÁRIO 1995-1996. ELABORAÇÃO: PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA FAO/INCRA

Com base em dados do anuário do Banco Central do Brasil para o período entre 1999-2007, conforme Tabela 2, observa-se que ao longo deste tempo o número de contratos de crédito para o PRONAF é muito relevante quando comparado com o número total de contratos agropecuários no país. Em termos percentuais oscilou entre 47,79% a 72,43%. Esse grande volume de contratos demonstra que o programa atende um grande número de famílias, porém ainda distante quando comparado com o número de estabelecimentos familiares da Tabela 1. Merece destaque o fato de que tendência ao longo do período é de aumento do número de contratos em termos absolutos. É possível verificar que o total de recursos também vem aumentando, no entanto em termos de participação relativa continuam bastante baixos. O percentual de recursos liberados para o PRONAF oscilou entre 10,15% a 16,37% do total de recursos emprestados para a agricultura. Observa-se que no período entre 1999-2003 há uma tendência de queda e a partir de 2004 a tendência reverte para crescimento em termos relativos ao total de recursos. O aumento do número de contratos e de total de recursos liberados é devido ao aperfeiçoamento que o programa vem sofrendo, tanto

em relação aos seus mecanismos quanto às condições de financiamento. Ao longo do período as taxas de juros tiveram redução, houve um maior acompanhamento e cobrança do Governo Federal no sentido de desburocratização das linhas de financiamento. Pode-se considerar o valor médio dos contratos baixo, principalmente quando comparado com os valores individuais mínimos e máximos atuais que podem ser financiados (R\$ 1,5 mil para o microcrédito rural e R\$ 100 mil para investimento no Pronaf Mais Alimentos). Para Lauro Mattei (2001, p. 7), esse baixo valor médio significa que um maior número de famílias foram beneficiadas pelo programa, o que indica que houve uma inclusão social, bem como uma abertura deste segmento produtivo aos agentes financeiros. Segundo Lauro Mattei (2001, p. 7) “[...] convém destacar que esses valores médios dos contratos variam muito entre as Grandes Regiões e mais fortemente entre as Unidades da Federação. De alguma forma, essas variações refletem os diferentes sistemas de produção e os distintos tipos de produtos incentivados pelo PRONAF em cada um dos estados.”

TABELA 2-Nº DE CONTRATOS E RECURSOS DO PRONAF SOBRE TOTAL DE CONTRATOS E RECURSOS DE FINANCIAMENTO AGROPECUÁRIOS (%) POR ANO E VALOR MÉDIO DOS CONTRATOS DE PRONAF

Ano	Nº de Contratos		Recursos		Valor Médio (R\$)
	Total pronaf	% Brasil	Total pronaf (R\$)	% Brasil	
1999	791.677	56,73	1.776.951.420,05	15,08	5.264,09
2000	834.049	61,82	1.864.888.673,15	13,53	4.366,24
2001	800.653	54,51	2.210.744.245,24	12,32	4.903,86
2002	829.433	48,26	2.414.869.518,80	10,76	4.684,85
2003	1.003.837	47,79	3.158.400.036,64	10,15	4.040,39
2004	1.345.713	49,01	4.388.790.541,58	10,85	3.853,15
2005	2.208.198	68,08	5.785.745.810,94	13,78	2.753,60
2006	2.551.497	72,43	7.166.030.577,33	16,37	2.916,62
2007	1.923.317	64,87	7.122.941.867,34	13,92	3.703,47

FONTE: O AUTOR (2009), CONFORME DADOS DO BANCO CENTRAL DO BRASIL

NOTA: VALOR MÉDIO(R\$) DEFLACIONADO PELO ÍNDICE DE INFLAÇÃO IGP-M COM ANO-BASE 2007 E RECURSOS(R\$) A PREÇOS CORRENTES

### 4.3 GOVERNANÇA

O tipo de governança adotada nas relações contratuais de crédito é a governança trilateral, conforme Fiani (2002, p. 277) e já visto no referencial teórico, “[...] é exigida a especificação *ex ante* de uma terceira parte, tanto na avaliação da execução da transação quanto para a solução de eventuais litígios. É a mais adequada em transações ocasionais, sejam elas de caráter misto ou mesmo específico.”

No âmbito institucional o Governo Federal traça as metas, direciona os recursos e determina a abrangência do Programa através de seus órgãos normativos e executivos. Cabe aos agentes financeiros autorizados a operar as linhas de crédito do PRONAF a elaboração dos contratos, liberação dos recursos, fiscalização de sua utilização e controle do retorno do capital emprestado. As linhas de crédito do PRONAF são específicas para atender os diversos tipos de agricultores familiares, o que pode ser entendido como uma especificidade de ativos. Os contratos de custeio podem ter duração de até 5 anos e os de investimento de até 10 anos, o que demonstra uma relação de longa duração entre as partes.

### 4.4 AGENTES

Os agentes envolvidos são os mais diversos possíveis, pois o PRONAF tem o objetivo de integrar e inserir os agricultores familiares à cadeia produtiva e a sociedade. Dentro do âmbito do programa destacam-se os beneficiários, o sistema financeiro, o Governo e seus órgãos normativos, executivos e locais, as assistências técnicas de pesquisa e extensão rural e os sindicatos.

#### 4.4.1 Beneficiários

Segundo o Manual de Crédito Rural - capítulo 10, o programa segmenta o público-alvo em 4 grupos distintos, que são enquadrados via Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), emitida pelos órgãos credenciados pelo Governo.

- Grupo A: agricultores familiares assentados da reforma agrária e do crédito fundiário;
- Grupo B: agricultores que possuem até 4 módulos fiscais<sup>17</sup>, obtenham no mínimo 30% da renda familiar proveniente da exploração agropecuária e renda bruta anual até R\$ 4 mil reais, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;
- Grupo Agricultor Familiar (AF): agricultores que possuem até 4 módulos fiscais, obtenham no mínimo 70% da renda familiar proveniente da exploração agropecuária, mantenham até 2 empregados permanentes, renda bruta familiar nos últimos 12 meses entre R\$ 4 mil reais até R\$ 110 mil reais, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais;
- Grupo A/C: agricultores familiares assentados pelo crédito fundiário desde que apresentem DAP para o grupo A/C, fornecida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ou Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR) para os beneficiários pelo Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF), já tenham contratado a primeira operação no grupo A e não tenham contraído custeio exceto no grupo A/C.

São também beneficiários e se enquadram como agricultores familiares do PRONAF, desde que atendam aos requisitos do programa, os pescadores artesanais, os extrativistas, os silvicultores, os aquicultores, comunidades quilombolas, povos indígenas e agricultores familiares que se dediquem a criação ou manejo de animais silvestres para fins comerciais, conforme a legislação vigente.

---

<sup>17</sup> O módulo fiscal é um parâmetro para determinar o tamanho de um estabelecimento rural em termos de extensão de área. Varia conforme a região. Por exemplo, 1 módulo fiscal em São José dos Pinhais equivale a 12 ha.

#### 4.4.2 Agentes Financeiros

O principal agente financeiro é o Banco do Brasil, devido à sua grande inserção de agências de varejo, o caráter de financiador do crédito rural em todas as suas modalidades e o seu compromisso social e econômico de promover as políticas do seu principal acionista (Governo Federal). Também estão autorizados a operar o Banco do Nordeste, o Banco da Amazônia, o Banrisul, a Nossa Caixa, o Banestes, os bancos estaduais em geral, os bancos cooperativos (Bansicredi e Bancoob), as cooperativas de crédito e os demais bancos privados.

#### 4.4.3 Governo e seus órgãos normativos, executivos e locais

O Governo define a demanda pelos recursos com vistas as suas prioridades políticas. O Congresso Nacional decide o montante de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) que disponibilizará para o pagamento da equalização da taxa de juros aos agentes financeiros. Cabe ao Conselho Monetário Nacional (CMN) os estudos da viabilidade das propostas e as fontes de financiamento. O Banco Central edita uma resolução dispondo sobre o volume de crédito a ser concedido e as normas vigentes para a concessão dos empréstimos (BELIK, [19--]).

Desde 1999 o PRONAF deixou de ser vinculado ao Ministério da Agricultura e foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e, dentro dessa nova estrutura ganhou mais espaço e atualmente realiza suas operações dentro da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). (RELATÓRIO PRONAF, 2006, p. 10).

Apesar das decisões sobre concessão de crédito não serem de âmbito dos governos locais, estes exercem grande pressão nas instâncias superiores, pois os benefícios econômicos e sociais se refletem em vantagens políticas, em especial nos municípios periféricos.

#### 4.4.4 Assistências Técnicas e Extensão Rural

Qualquer profissional técnico ou empresa capacitada pode prestar os serviços de assistência técnica e extensão rural (ATER). Para tanto é necessário o credenciamento nos órgãos autorizados. Para algumas linhas de crédito, em especial as de investimento e as de custeio de valor mais elevado, são solicitadas a elaboração dos projetos de viabilidade e de capacidade de pagamento do proponente. Essas assistências técnicas são remuneradas e podem ser financiadas juntamente com o pedido de crédito. Nas solicitações de seguro rural e prorrogação são solicitados laudos da ATER.

A empresa de assistência técnica e extensão rural (EMATER) é a principal parceira dos mini e pequenos produtores rurais, pois geralmente trabalha em conjunto com os governos locais e o Banco do Brasil. Também é autorizada a fornecer a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP).

#### 4.4.5 Sindicatos

São as entidades de classe dos trabalhadores rurais e exercem grande pressão política na defesa dos interesses da classe rural. A criação do PRONAF foi para atender uma antiga reivindicação dessas organizações sobre a formulação e implantação de políticas específicas para a agricultura brasileira. Desempenharam um papel decisivo na implantação do programa, o que permitiu o acesso aos diversos serviços oferecidos pelo sistema financeiro nacional, até então praticamente inacessíveis aos agricultores familiares. (RELATÓRIO PRONAF, 2006, p. 8).

#### 4.5 REGRAS

A principal disposição normativa para financiamentos ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é o Manual de Crédito Rural<sup>18</sup> – Capítulo 6 e 10 do Banco Central do Brasil.

Para ter acesso ao crédito do PRONAF é necessário que o produtor rural comprove ser público-alvo do programa. A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) é o instrumento que identifica a família como beneficiária do programa, diz a que grupo essa família pertence e é um documento obrigatório nas concessões de crédito. Diversas instituições podem fornecer a DAP, entre elas a EMATER, o INCRA, a Unidade Técnica Estadual ou Regional (UTE/UTR), entidades sindicais, entre outros.

As instituições financeiras devem cumprir as normas estabelecidas por lei, pelo Conselho Monetário Nacional e pelo Banco Central. As garantias podem ser pessoais (aval e fiança) ou reais (bens móveis, bens imóveis e penhor da safra). Também podem ser solicitados projetos de viabilidade econômica ou cálculo de capacidade de pagamento. O que define as exigências são as informações que o banco possui sobre o produtor rural, o destino e o valor do crédito. Por exemplo: uma operação de investimento para aquisição de um trator, com prazo de financiamento de dez anos exigirá no mínimo um projeto que demonstre o incremento que esse bem trará na renda da família, um estudo do impacto na capacidade de pagamento, o penhor do próprio bem e um avalista que comprove recursos computáveis no mínimo do valor descoberto da operação. Já uma operação de custeio de um valor abaixo de R\$ 10 mil reais, com prazo de um ano, pode ser concedida sem nenhuma garantia.

Os valores financiados e as taxas de juros dependem da linha e do grupo, conforme anexo 1.

---

<sup>18</sup> O Manual de Crédito Rural é publicado pelo Banco Central do Brasil a partir das resoluções do Conselho Monetário Nacional. Pode ser consultado na página eletrônica do Bacen, em Manuais.

## 4.6 INADIMPLÊNCIA

Este assunto é tratado como sigilo bancário entre as instituições financeiras, não é divulgado publicamente pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário nem foi encontrado nas publicações do Banco Central. Foram realizadas duas tentativas de solicitação das informações sobre série histórica da inadimplência do PRONAF ao Banco Central. A primeira em 16.03.2009 sob nº 2009133658 recebeu uma resposta evasiva e a segunda em 24.05.2009 sob nº 2009070139 sem resposta até o momento.

Foram coletadas informações pontuais e dispersas sobre o índice em trabalhos da internet. O estudo com mais dados foi a nota técnica nº 15 da Comissão Nacional de Assuntos Fundiário (CNA), de 09.05.2006. Segundo este estudo temos os seguintes dados:

- Em 2002: a taxa de inadimplência do Pronaf não chegava a 2%. A taxa de inadimplência na data de vencimento dos contratos era de 5%, mas 3 a 4% acabavam sendo renegociados, o que significava uma inadimplência de apenas 1 a 2%.
- Em 2003: a taxa de inadimplência chegava a 15% dos 1,5 milhão de beneficiados, ou seja, em torno de 225 mil inadimplentes. Em 2 de julho de 2003, Lula sancionou a lei 10.696/2003 para agricultores e assentados poderem renegociar suas dívidas. Foi a maior repactuação de dívidas para a agricultura familiar, contemplando 850 mil contratos, no valor de cerca de R\$ 2,45 bilhões ao todo. Foram renegociados débitos de financiamento contratados por meio do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (Procera) e Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
- Período 2004 - 2005: Não há inadimplência porque foram renegociados R\$ 803 milhões, pela lei nº 10.696/2003, e as parcelas começaram a vencer em 2005. Ficaram de fora da rolagem, entretanto, outros 1,85 bilhões de dívidas de mini e pequenos produtores, em que R\$ 290 milhões (16%) estão inadimplentes. Além do que, o governo federal editou a resolução nº 3.234/2004, criando um subprograma dentro do Proagro, denominado “Proagro Mais”, para atender aos agricultores vinculados ao Pronaf. O seguro da agricultura familiar paga o total do financiamento de custeio junto à rede bancária e mais 65%, até um limite de R\$ 1,8 mil, da renda líquida do

agricultor (diferença entre a renda bruta da exploração e o crédito concedido pelo Pronaf).

- Situação 2006: De acordo com área do Banco do Nordeste que gerencia o Pronaf, a taxa de inadimplência é tratada como sigilo bancário. (consulta de 05/05/2006). Na data de 08 de maio do corrente ano, indagamos, informalmente, representante do MDA sobre a adimplência ou inadimplência dos diferentes Créditos do Pronaf. Na ocasião, o mesmo respondeu que a inadimplência é uma questão de sigilo bancário, limitando-se a informar o seguinte: A inadimplência é maior na modalidade investimento; a região norte é a que apresenta a menor inadimplência; quanto ao grupo de enquadramento, o Grupo B (agricultores com renda bruta familiar de até R\$ 2 mil) é o de maior taxa de inadimplência, seguido do Grupo A (agricultores provenientes da reforma agrária) com inadimplência média de 4%, pelo critério “Basiléia”, e não de parcelas vencidas; A taxa de inadimplência dos assentamentos da região sul, entretanto, especialmente do Estado do Rio Grande do Sul, é significativamente maior, pois existe a orientação do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST) de não pagar os créditos do Pronaf. Cabe observar que quem assume os riscos de inadimplência do Grupo B é o governo federal.

No caso da inadimplência dos grupos A, B e A/C, o risco é todo do Governo Federal, pois os financiamentos para este público são com os recursos do orçamento geral da união, observando-se que nestes casos a equalização e os custos operacionais também estão garantidos pelo Governo. Isto significa que os bancos públicos (únicos a operar estes financiamentos) não utilizam recursos próprios e recebem os seus custos de intermediação e a equalização dos juros a taxas de mercado bancário.

Já no grupo AF o risco de inadimplência é do agente financiador, pois o subsídio governamental é no sentido de preservar a taxa de rentabilidade dos bancos operadores, através da equalização da taxa de juros e do ressarcimento dos custos operacionais. Aqui os bancos emprestam seus recursos.

Em caso de inadimplência, as cláusulas contratuais de garantias podem ser executadas judicialmente. Os devedores e seus coobrigados podem ser inscritos nos órgãos de proteção ao crédito. Quando há quebra de safra, o Governo Federal pode publicar uma resolução para autorizar a prorrogação das dívidas.

A inadimplência é um dos pontos críticos do programa, pois o Governo Federal e os agentes financeiros têm se empenhado de forma contumaz a conceder contínuas renegociações e resseguros dos empréstimos que ficaram em atraso ou estavam ficando inadimplentes. (GUANZIROLI, 2007)

## 4.7 OS RISCOS NA CONCESSÃO DE CRÉDITO

### 4.7.1 Transações

Para Zylbersztajn (1995, p. 45) os custos operacionais, de monitoração e fiscalização dos contratos de financiamento do PRONAF representam transações, logo podem ser analisados sob a ótica da teoria dos custos de transação. Aqui, os agentes financeiros e o Governo Federal percebem que existem riscos do não retorno dos seus recursos e adotam medidas para proteger seus interesses por meio de arranjos institucionais e estruturas de governança.

Em relação aos custos operacionais, os agentes financeiros e o Governo têm um alto custo, pois precisam confeccionar e manter uma base cadastral dos beneficiários do programa, bem como proceder à análise de restrições junto aos órgãos de proteção ao crédito, fazer consultas sobre o endividamento, manter uma estrutura física capaz de atender a demanda, capacitar mão-de-obra, além dos custos de elaboração dos contratos. Após a liberação dos recursos, precisam monitorar e fiscalizar a correta utilização dos empréstimos e cuidar da inadimplência, para garantir o retorno dos recursos dentro dos prazos estabelecidos.

Todas estas transações representam custos devido à assimetria de informações que existe em relação aos pressupostos comportamentais dos tomadores dos recursos e das dimensões das transações envolvidas.

### 4.7.2 Racionalidade limitada

Devido à dimensão do PRONAF, há uma assimetria de informações muito grande entre os produtores rurais e os agentes financiadores. Em geral, os funcionários

dos bancos que ficam na ponta da contratação não têm o conhecimento técnico suficiente para atender e entender as necessidades do público rural. O programa é muito vasto e cria dúvidas entre as partes. É fato comum o produtor assinar o contrato de financiamento sem ler as condições.

O agricultor rural, em sua maioria, tem dificuldade na compreensão das cláusulas gerais do contrato de financiamento, pois a linguagem utilizada não é a coloquial. Como o contrato reflete um acordo com critérios de aplicação dos recursos em itens específicos, pode haver uma utilização inadequada em relação ao estudo da operação. Isto pode se refletir na perda do seguro rural bem como em uma deficiência para honrar o pagamento pactuado.

As linhas de financiamento são massificadas, ou seja, são contratadas de forma padronizada devido ao volume e critérios utilizados para o enquadramento. Estes critérios nem sempre refletem a realidade de um determinado grupo de produtores. Assim, estes podem estar mais bem avaliados do que realmente o são. Os rendimentos previstos nos projetos são calculados a partir de coeficientes técnicos distantes da realidade do pequeno agricultor, o que aumenta o risco na concessão do crédito, pois os agentes financeiros baseiam suas análises nos projetos técnicos.

Em geral os produtores trabalham sem a parceria da assistência técnica e quando muito, com uma assistência de baixa qualidade. Esta observação não contesta a boa vontade dos técnicos em assistir os trabalhadores rurais, mas sim a deficiência do tamanho do corpo técnico e de sua capacitação. Esta é a realidade atual da EMATER, que pode ser considerada a maior parceira de assistência técnica nos pequenos municípios. “O resultado é a padronização dos projetos e o escasso acompanhamento técnico, restrito na maioria dos casos a visitas de fiscalização para a liberação de novas parcelas, além de algumas atividades de capacitação”. (OLALDE<sup>19</sup>, 2005 *apud* GUANZIROLI, 2007).

---

<sup>19</sup> OLALDE, A,R (2005): **PRONAF, Sistemas Agroflorestais e Desenvolvimento Sustentável no Baixo Sul da Bahia**. Anais XLIII Congresso da SOBER, 2005. Ribeirão Preto.

### 4.7.3 O Oportunismo do Produtor Rural

A assimetria de informações em uma transação permite que os agentes com acesso a mais informações tirem vantagens em relação aos demais agentes (KATO, 2000, 14). O PRONAF é um programa muito vasto e que gera um alto grau de assimetria de informações entre as partes. Devido ao elevado número de contratações, as análises de crédito são efetuadas de forma padronizada. Na maioria das vezes o agente de crédito pouco conhece da vida econômica regressa do produtor rural, pois em geral eles não são bancarizados<sup>20</sup>. Nesse ambiente de risco, os bancos elevam seus critérios de seleção, o que tende a eliminar os projetos dos produtores incapazes de oferecer garantias e contrapartidas, mesmo que estes projetos se apresentem economicamente viáveis. (Abramovay e Veiga, 1998, p. 33). Este é o problema da seleção adversa, que impede uma maior abrangência do programa, pois seleciona *ex ante* os projetos que apresentam maiores garantias ou favorece os produtores que já tenham bom histórico de relacionamento com a instituição financeira.

Por outro lado, há um conjunto de produtores que fraudam informações no intuito de obter proveito das taxas de juros subsidiadas do programa. Após a contratação, o monitoramento por parte do agente de crédito torna-se dispendiosa. Assim, as operações abaixo de R\$ 100 mil reais somente são fiscalizadas por amostragem ou quando em situações especiais. Exemplo: nas solicitações de prorrogação ou quando o gerente do banco desconfia da aplicação do crédito. É fato comum a emissão de DAP para produtores que não são beneficiários do PRONAF. Os órgãos autorizados muitas vezes sofrem pressão política ou tem interesses pessoais. Também há casos de utilização de terceiros com a falsificação de contratos de arrendamento. Esses são alguns dos problemas de *moral hazard* do programa.

Há situações em que o produtor não age de má-fé, talvez por dificuldades em entender as cláusulas contratuais ou por interesse financeiro, e utiliza o crédito de forma diferente da pactuada. Muitas vezes ele financia um produto e planta outro. O risco está na perda do seguro rural em caso de quebra de safra. Também é comum o

---

<sup>20</sup> A expressão bancarizado é no sentido de possuir operações com o banco, que ao longo do tempo auxiliam a reduzir a assimetria de informações em relação a um dado cliente.

produtor gastar menos insumos que o informado no orçamento, para utilizar o financiamento como meio de subsistência até a colheita da safra. Porém isso pode ocasionar uma menor produtividade.

Todos esses problemas de *moral hazard* incorrem na manutenção de um aparato institucional para salvaguardar os interesses do bom andamento do programa.

#### 4.7.4 Especificidade dos Ativos

O crédito ao agricultor familiar pode ser considerado um ativo específico, pois atende um público bem determinado, com linhas de financiamento bem definidas dentro deste público-alvo. Existe uma norma que define leis, prazos, valores, enquadramento do produtor. Utilizando-se a terminologia de Williamson<sup>21</sup> (1996, *apud FERREIRA et al*, 2005) pode-se qualificar o ativo financiamento de crédito do PRONAF como dedicado, pois atende o produtor rural familiar. Assim, para melhorar a produtividade/qualidade dos produtos agrícolas ou aumentar a área cultivada, é necessário ter acesso ao crédito. Os contratos de crédito do PRONAF são contínuos e muitas vezes de longo prazo, isso implica em maiores investimentos em salvaguardas contratuais e em um maior interesse em estender a relação entre as partes. (PESSALI, 1998, p. 33).

#### 4.7.5 Frequência

As operações entre o produtor e o agente financeiro tendem a ser recorrentes. O produtor precisa de financiamento tanto nos seus períodos de expansão (aumento de área cultivada, investimento em modernização) quanto nos períodos de crise (quebra de safra, preço de mercado). Os financiamentos para custeio geralmente são anuais, com renovação automática por cinco anos, mas é freqüente a negociação de novos contratos a cada ano, pois o produtor costuma alterar as condições pactuadas. É comum a troca do item financiado, aumento de área cultivada ou alterações na legislação que impedem a renovação automática dos contratos. Os financiamentos para

---

<sup>21</sup> WILLIAMSON, O.E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, 429 p. 1996.

investimento podem durar até dez anos, com pagamentos anuais. Isso significa um contrato de longo prazo.

Essa relação freqüente favorece a redução do problema de assimetria de informações entre as partes. O agente financeiro, ao conhecer melhor os bons pagadores pode reduzir as exigências de garantias para os novos contratos. No Banco do Brasil é possível financiar operações de PRONAF até R\$ 10 mil reais sem garantias, acima de R\$ 10 mil até R\$ 20 mil apenas com garantia pessoal e acima de R\$ 20 mil com garantia pessoal que comprove recursos computáveis para cobrir a operação. Essas condições são ofertadas apenas para os produtores com melhor relacionamento com a instituição.

#### 4.7.6 Incerteza

A agricultura traz riscos e incertezas inerentes a sua atividade. Ocorre risco quando é possível estabelecer critérios estatísticos para prever uma perda. Por exemplo: o banco não financiará uma cultura que estatisticamente tem quebra de safra em uma determinada região. Já a incerteza não é passível de previsão.

As intempéries são as maiores incertezas na agricultura. Não é possível prever as condições climáticas para o período de uma safra. Outro problema é o preço de venda da produção, devido à escolha da cultura no início do plantio da safra. Os produtores agem da seguinte forma: se uma cultura recebeu um bom preço de venda nesta safra, todos plantarão esta cultura na próxima safra, o que irá gerar uma super produção e a baixa do preço. Para o problema das intempéries existem os seguros de proteção e para o do preço um programa de garantia de preços.

## 4.8 OS CONTRATOS

Os contratos são a unidade básica dos financiamentos de crédito concedidos aos produtores rurais e tudo o que foi acordado deve constar nele. Lá estão os valores concedidos, os bens financiados, as garantias, os seguros, as condições de renegociação, procedimentos adotados em caso de inadimplência e de uso indevido dos recursos do PRONAF.

Há um grave problema de racionalidade limitada, pois de um lado a redação utilizada faz uso de termos jurídicos e de uso não comum ao produtor rural, o que pode dificultar a compreensão das cláusulas. Do outro lado as instituições financeiras insistem em fazer contratos ininteligíveis. Mesmo assim este é o instrumento que torna válida nos termos da lei a operação, garantindo a salvaguarda dos recursos emprestados diante das instituições que organizam a vida em sociedade.

Os contratos de financiamento rural não são completos, pois são elaborados de forma padronizada com intenção de agilizar e reduzir os custos operacionais. Contém cláusulas que permitem o monitoramento e a fiscalização da operação, no sentido de dirimir aspectos que possam surgir *ex post*. Em casos de litígio, as instâncias são as previstas em lei civil. Nas renegociações permite-se o uso de aditivos.

Quando há garantias reais envolvidas no contrato, é obrigatório o registro em cartório de registro de imóveis. Caso a garantia seja apenas pessoal, o registro pode ser em cartório de títulos e documentos. Isso serve para tornar público o instrumento. Dependendo do valor da operação e do nível de relacionamento do cliente é possível dispensar os registros. O PRONAF disponibiliza linhas de seguro para agricultura familiar como forma de garantia para o produtor rural e para o banco nas situações de frustração de safra decorrente de fenômenos climáticos ou em caso de morte. Há também um programa de garantia de preços para alguns produtos, onde o produtor pode se proteger através de um contrato de *hedge*<sup>22</sup>. Uma modalidade de garantia muito bem vista é o fundo de aval, que pode ser criado por prefeituras, Estados,

---

<sup>22</sup> Esse contrato de *hedge* é um seguro de preço e pode ser contratado pelo financiado na celebração do contrato de financiamento. É denominado Programa de Garantia de Preços para Agricultura Familiar (PGPAF) e o produtor recebe quando o preço de comercialização do produto (apurado pela Companhia Nacional de Abastecimento) estiver abaixo do preço de garantia do produto.

sindicatos ou associações de agricultores que não tem condições de oferecer outras formas de garantia.

Para concluir, o uso de mecanismos de proteção é necessário para salvaguardar os interesses do PRONAF, devido à assimetria de informações entre os produtores familiares e as instituições financeiras. Foi possível observar a aplicação da Teoria dos Custos de Transação na relação entre os agentes e os custos que implicam o não conhecimento pleno das informações. Tais custos se refletem na elaboração dos contratos e das salvaguardas. É necessário garantir o retorno do capital emprestado, pois o ônus não é apenas das instituições financeiras, mas também do Governo Federal, logo da população em geral. O uso indevido dos recursos implica em aumento do risco de crédito e de imagem, tanto para os bancos quanto para o programa.

## 5 CONCLUSÃO

Não há dúvidas que o PRONAF representa um grande avanço como política pública de financiamento ao produtor rural familiar. Não obstante está promovendo a inserção social e ao setor financeiro de um público até então marginalizado, mesmo diante do tamanho de sua representatividade.

O aumento no número de contratos ao longo do período do programa demonstra que um número cada vez maior de produtores está sendo atendido. Porém isso não significa que as regras do programa sejam simplificadas. Se comparado com o início dos financiamentos, houve uma grande melhora tanto na redução da burocracia quanto na redução das taxas de juros. Entretanto a assimetria de informações que há entre os agentes financiadores e os produtores ainda é muito grande. A maioria dos produtores beneficiários é honesta, mas o risco moral de alguns é estendido a todos. Os bancos seguem normas rígidas de proteção ao sistema financeiro nacional e ao mesmo tempo se deparam com pressões políticas para facilitar o acesso ao crédito. É óbvio que neste caso os interesses são antagônicos. É necessário a intervenção do Governo Federal no sentido de minimizar o problema das salvaguardas impostas via contrato nas operações. Existem medidas como a implantação de um cadastro positivo, programas de fundo de aval ou limites de concessão de crédito que aumentam de forma gradativa que podem ser utilizadas para facilitar os financiamentos. As regras são complicadas e dependem da política. Mudam todo ano no plano safra, quando fecham as linhas para discutir o orçamento.

É fato que existe interesse político devido à dimensão do programa, porém falta transparência nos dados disponíveis sobre inadimplência e há muita dificuldade de conseguir dados sobre o assunto. Para Guanziroli (2007) é necessário, portanto, rever a institucionalidade e a forma de operação do PRONAF a fim de reforçar a disciplina financeira, induzir os produtores a buscarem o máximo de eficiência na utilização dos recursos e melhorar o sistema de políticas complementares necessárias para promover a efetiva consolidação do programa de fortalecimento da agricultura familiar.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, R. E. Agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária**, São Paulo, v.28, n.1. 2, 3 e v.29, n.1, Jan/Dez 1998 e Jan/Ago 1999.

ABRAMOVAY, R. O peso da intermediação bancária no Pronaf. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 17 abril 2002. Disponível em: << [http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos\\_jornal/2002/O\\_peso\\_da\\_intermediacao.pdf](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/artigos_jornal/2002/O_peso_da_intermediacao.pdf) - >> Acesso em: 19 mai. 2009.

ABRAMOVAY, R.; BITTENCOURT, G. A. O **Inovações institucionais no financiamento à agricultura familiar: o Sistema Cresol**. Disponível em: << [http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/innovacoes\\_institucionais.pdf](http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/innovacoes_institucionais.pdf) - >> Acesso em: 24 mai. 2009.

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. **Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do PRONAF**. Brasília: IPEA, 1998. 51 p. Texto para Discussão n.641.

ALMEIDA, A. D. **Índice de inadimplência dos créditos do Pronaf. Atualização de dados sobre estrutura fundiária brasileira do Incra. Orçamento em Títulos da Dívida Agrária**. Brasília: Comissão Nacional de Assuntos Fundiários – CNA, 2006. 5 p. Nota Técnica.

BACEN, **Internet**, Disponível em: << <http://www.bcb.gov.br/?PUBMANUAIS> >> acesso em 12 jun. 2009.

BACEN, **Internet**, Disponível em: << <http://www.bcb.gov.br/?CREDRURAL> >> acesso em 16 mar. 2009.

BELIK, W. **Avaliação da Operacionalização do Programa PRONAF**. Disponível em: << <http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo175.htm> >> Acesso em: 19 mai. 2009.

FARINA, E.M.M.Q., AZEVEDO, P. F. de; SAES, M. S. M. **Competitividade: Mercado, Estado e Organizações**. São Paulo: Ed. Singular, 1997.

FAGUNDES, J. **Economia Institucional: Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência.** Disponível em: <<[http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos\\_de\\_transacao\\_e\\_impactos\\_sobre\\_politica\\_de\\_defesa\\_da\\_concorrancia.pdf](http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos_de_transacao_e_impactos_sobre_politica_de_defesa_da_concorrancia.pdf)>>. Acesso em: 24 nov. 2008.

FERREIRA, G. M. V.; GONÇALVES, W. M.; PEDROZO, E. A.; TAKITANE, I. C. **A Economia dos Custos de Transação sob uma Análise Crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio.** São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 2005.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. (Orgs). **Economia Industrial.** Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FIGUEIREDO, Enzo Maschio. **Teoria da Agência Aplicada à Análise dos Controles de Qualidade das Firms de Auditoria.** Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Setor de Ciências Econômicas e Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

GUANZIROLI, C. E. Pronaf dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.45, n.2, Abr/Jun 2007.

HILLBRECHT, Ronald. **Economia monetária.** São Paulo: Atlas, 1999.

IBGE, **Internet**, Disponível em: <<[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/1995\\_1996/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/1995_1996/default.shtm)>> , Acesso em: 12 jun. 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS –IBASE. **Relatório Pronaf.** Rio de Janeiro, 2006.

KATO, H. T.; MARGARIDO, A. M. Economia dos custos de transação: análise do conflito das bananas. **Revista de Administração.** São Paulo, v.35, n.4, p. 13-21. Outubro/Dezembro 2000.

KAYO, E. K.; FAMÁ, R. Teoria de agência e crescimento: evidências empíricas dos efeitos positivos e negativos do endividamento. **Caderno de Pesquisas em Administração,** São Paulo, v.2, n.5, 2º semestre/1997.

MATTEI, L. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf):** concepção, abrangência e limites observados. Disponível em: << <http://gipaf.cnptia.embrapa.br/publicacoes/artigos-e-trabalhos/trabalhosbsp3.pdf> >> Acesso em: 19 mai. 2009.

MOURA COSTA, Davi R. de; BIALOSKORSKI NETO, Sigismundo. **Rating de cooperativas agropecuárias:** uma contribuição metodológica. Disponível em: <<[http://www.fundace.org.br/cooperativismo/artigos\\_costa\\_bialoskorski\\_revista\\_de\\_e\\_co\\_agron\\_2005.pdf](http://www.fundace.org.br/cooperativismo/artigos_costa_bialoskorski_revista_de_e_co_agron_2005.pdf)>>. Acesso em: 10 set 2008.

MDA, **Internet**, Disponível em: << [www.mda.gov.br](http://www.mda.gov.br) >> Acesso em: 24 mai. 2009.

PESSALI, H. **Teoria dos Custos de Transação:** uma avaliação à luz de diferentes correntes do pensamento econômico. 168 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 1998.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia.** 5ª edição. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

SAF, **Internet**, Disponível em: << [www.mda.gov.br/saf](http://www.mda.gov.br/saf) >> Acesso em: 24 mai. 2009.

SIFFERT FILHO, N. **Governança Corporativa:** Padrões Internacionais e Evidências Empíricas no Brasil nos Anos 90. Disponível em: << <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/revista/rev906.pdf> >> Acesso em: 29 abr. 2009.

SILVA, João Ernani. **Comércio Eletrônico Brasileiro:** uma análise pela ótica da teoria dos custos de transação. 60 p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Setor de Ciências Econômicas e Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

SILVA, S. P.; FILHO, E. A. **Análise dos Impactos Econômicos do Pronaf em Territórios de Baixa Dinamização Econômica.** Disponível em: << [http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario\\_diamantina/2008/D08A074.pdf](http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A074.pdf) >> Acesso em: 19 mai. 2009.

ZILBERSZTAJN, D. **Estruturas de Governança e Coordenação do Agribusiness:** uma Aplicação da Nova Economia das Instituições. 241 p. Tese (Livre Docência) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

**ANEXO Nº 01 – LINHAS DE FINANCIAMENTO**

## DEMONSTRATIVO DAS LINHAS DE CRÉDITO EXISTENTES PARA O PRONAF

Linhas e Grupos	Faixa I	Faixa II	Faixa III	Faixa IV
<b><i>Pronaf Investimento para a Reforma Agrária</i></b>	Até R\$ 20 mil, mais R\$ 1,5 mil para ATER. Juros: 0,5% a.a. Bônus de adimplência: 44%.			
<b><i>Pronaf Custeio para a Reforma Agrária</i></b>	Até R\$ 5 mil, em três operações. Juros: 1,5% a.a.			
<b><i>Microcrédito Rural</i></b>	Até R\$ 1,5 mil por operação. Juros: 0,5% a.a. Bônus de adimplência: 25% até os primeiros R\$ 4 mil.			
<b><i>Pronaf Custeio à Agricultura Familiar</i></b>	Até R\$ 5 mil. Juros: 1,5% a.a.	Mais de R\$ 5 mil até R\$ 10 mil. Juros: 3% a.a.	Mais de R\$ 10 mil até R\$ 20 mil. Juros: 4,5% a.a.	Mais de R\$ 20 mil até R\$ 30 mil. Juros: 5,5% a.a.
<b><i>Pronaf Investimento à Agricultura Familiar</i></b>	Até R\$ 7 mil. Juros: 1% a.a.	Mais de R\$ 7 mil até R\$ 18 mil. Juros: 2% a.a.	Mais de R\$ 18 mil até R\$ 28 mil. Juros: 4% a.a.	Mais de R\$ 28 mil até R\$ 36 mil. Juros: 5% a.a.
<b><i>Pronaf Mais Alimentos</i></b>	Até R\$ 100 mil, para projetos de investimento destinados à produção de milho, feijão, arroz, trigo, mandioca, olerícolas, frutas e leite, exclusivamente na safra 2008/09. Juros: 2% a.a.			
<b><i>Pronaf Mulher*, ECO e Agroecologia</i></b>	Até R\$ 7 mil. Juros: 1% a.a.	Mais de R\$ 7 mil até R\$ 18 mil. Juros: 2% a.a.	Mais de R\$ 18 mil até R\$ 28 mil. Juros: 4% a.a.	Mais de R\$ 28 mil até R\$ 36 mil. Juros: 5% a.a.
<b><i>Pronaf Agroindústria</i></b>	Individual: até R\$ 7 mil. Coletivo: até R\$ 500 mil. Juros: 1% a.a.	Individual: até R\$ 18 mil. Coletivo: até R\$ 10 milhões. Juros: 2% a.a.	Não se aplica.	
<b><i>Pronaf Semi-Árido, Jovem e Floresta**</i></b>	Até R\$ 7 mil. Juros: 1% a.a.	Não se aplica.		
<b><i>Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares</i></b>	Individual: até 5 mil. Coletivo: até 2 milhões. Juros: 4% a.a.			
<b><i>Pronaf Cota-Parte</i></b>	Individual: até 5 mil. Juros: 4% a.a.			

\* Para mulheres agricultoras da reforma agrária e do microcrédito rural, valem as regras do microcrédito rural \*\* Pronaf Floresta: Quando a fonte for Fundos Constitucionais, o limite será de R\$ 10 mil

Fonte: MDA

**ANEXO Nº 02 – DECLARAÇÃO APTIDÃO AO PRONAF (DAP)**

- Agricultor Familiar. 2ª via - Emitente

**- Cadastro do(a) Agricultor(a) Familiar**

**SDW0111111111112206090444**

Identificação do(a) Agricultor(a) Familiar

Nome: Vera Schmitz

2.sexo: Feminino

CPF: 111.111.111-11

4. Nome da Mãe: INDETERMINADA

Apelido:

6. Dt de Nasc.: 20/09/1958

RG: 090909

8. UF de Emissão do RG: PR

9.NIS:

10.Naturalidade:Sul Brasil - SC

11.Escolaridade: 1º Grau completo

2.Nome:

1.CPF: 000.000.000-00

15. Nome da Mãe:

13.sexo: Feminino

3.Apelido:

17. Dt de Nasc.:01/01/0001

8.RG:

19. UF de Emissão do RG:

20.NIS: 00.000.00000-0

1.Naturalidade:

22.Escolaridade: Desconhecido

1º de pessoas da família residentes no estabelecimento: 10

24.Estado Civil: Solteiro

Regime de Casamento: Não se aplica

26.Local de Residência: Estabelecimento rural

Endereço: LINHA LAJEANO

S/N

Bairro: BAIRRO DOS ROSAS

Município: São José dos Pinhais - PR

29.CEP:89700000

Características Sócio-Econômicas do(a) Agricultor(a) Familiar

Organização(ões) Social(is) a(s) qual(is) pertença:

Sindicato vinculado a CONTAG

Condição(ões) de posse e uso da terra:

Proprietário/a

Atividades Principais:

Agricultor/a

Área do Estabelecimento:12,00 ha

5.Área menor ou igual a 4 módulos fiscais: Sim

Composição do Valor Bruto da Produção Anual do Estabelecimento Familiar

(considerar os últimos 12 meses, a contar da data do preenchimento da DAP):

i.10% da renda bruta de atividades provenientes de avicultura e suinocultura integradas ou em regime de parceria com agroindústrias.....	R\$0,00
ii.30% da renda bruta proveniente de atividades de turismo rural, de unidades agroindustriais familiares, piscicultura, floricultura, pecuária leiteira, avicultura não integrada e suinocultura não integrada.....	R\$0,00
iii.50% da renda bruta de atividades provenientes de ovinocaprinocultura, piscicultura, sericicultura, fruticultura, café e cana de açúcar.....	R\$0,00
iv.70% da renda bruta proveniente de atividades de gado de corte, milho, feijão, arroz, trigo e mandioca.....	R\$11.550,00
v.100% das rendas provenientes das demais atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento.....	R\$0,00
vi.100% das rendas não rurais, excluídos os proventos de benefícios previdenciários de atividades rurais e de outros benefícios sociais.....	R\$0,00
vii.Total:.....	R\$11.550,00
viii.100% de rendas vinculadas a benefícios previdenciários decorrentes de atividades rurais ou a outros benefícios sociais de todos os residentes no estabelecimento.....	R\$0,00
Percentual da renda bruta familiar anual proveniente das atividades desenvolvidas no estabelecimento:.....	100,00 %
Força de trabalho utilizada além da familiar:.....	ii. ( ) Contrata empregados eventuais: quantidade de diasXHomens/Ano:0
	i. (X) Não contrata
	iii. ( ) Contrata empregados Permanentes: quantos:0

**- Informações Complementares**

Destinação da Operação de Crédito (casos especiais):

Enquadramentos Anteriores:

1. Já obteve anteriormente crédito ao amparo do Pronaf? Não

2. Se sim, sob qual grupo?\*

Imóveis Rurais: 1. Nº de imóveis explorados: 1

Sobre o imóvel principal:

2. Denominação do imóvel: SDE

3. Localização do imóvel: BAIRRO DOS ROSAS

4. Área do estabelecimento principal: 12,00 hectares

5. É proprietário do imóvel principal? Sim

6. Nome ou razão social do proprietário:

7. CPF/CNPJ do Proprietário:

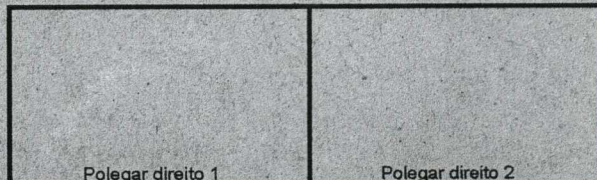
**II - Declaração do(a) Beneficiário(a)**

Declaro, sob as penas da lei (art. 299 do Código Penal), que os dados acima correspondem à verdade.

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_



**V - Atestado da Entidade Credenciada pelo MDA**

Atesto que o(s) titular(es) acima identificado(s) atende(m) aos critérios definidos no Manual de Crédito Rural para enquadramento como beneficiário(a)

do Crédito Rural ao amparo do Pronaf no Grupo V. - Grupo Final: V

Instituição: CNPJ 78.133.824/0001-27

Entidade emissora

Representante: CPF 592.926.109-10

Local

Data

Assinatura