



O crédito agrícola e o pequeno

Aumento de empregos, elevação da renda e mais ampla produção de alimentos podem ser alcançados pelos pequenos agricultores se eles tiverem acesso aos recursos necessários, incluindo financiamento. Este artigo é um esboço das recentes iniciativas do Banco Mundial sobre o assunto.

Warren C. Baum

Seja examinado dentro do contexto da atual escassez de grãos alimentícios, ou da preocupação com o pequeno lavrador e a diminuição da pobreza no meio rural, ou ainda, das medidas recentes visando aumentar o fluxo de investimentos na produção agrícola dos países em desenvolvimento — o crédito agrícola poderia ser considerado uma medida não apenas oportuna, porém urgente.

Enquanto a produção mundial de alimentos tem se expandido constantemente a uma taxa mais rápida que a do crescimento da população nos últimos 30 anos, a margem do excesso tem se tornado cada vez mais estreita com o passar do tempo. Nas economias menos desenvolvidas o aumento da produção de alimentos tem também superado o crescimento da população, porém o esquema da distribuição, tanto internamente como entre os países, tem-se deteriorado. A margem entre a produção e o consumo de alimentos tem sido estreitíssima em algumas das mais populosas áreas do mundo, tal como a do sudoeste asiático. Como conseqüência, a fome, tanto na sua forma crônica como na aguda, vem se alastrando.

Entretanto, o deficit em alimentos dos países menos desenvolvidos, como um todo, não é insuperável. O total das importações de grãos alimentícios pelos países menos desenvolvidos elevou-se de cerca de

12 milhões de toneladas em 1949-50 até uns 34 milhões de toneladas em 1969-70. Embora isto seja uma quantidade avultada em termos absolutos, representa menos de 2,5% do total anual da produção mundial de grãos alimentícios (que é de cerca de 1.220 milhões de toneladas). Portanto, um aumento de 2,5% na produção global seria mais que o suficiente para cancelar o deficit existente dos países menos desenvolvidos. Por outro lado, uma queda de 2,5% na produção global poderia reduzir os suprimentos equivalentes ao consumo básico de umas 180 milhões de pessoas. O que se desprende desses dados é a margem estreitíssima que existe entre a fome e a sobrevivência para um grande número de pessoas.

O que é menos evidente, porém não menos crítico, é que a produção adicional necessária para equilibrar a equação alimento deve partir dos próprios países menos desenvolvidos e dos pequenos proprietários que constituem a maioria da população rural desses países. Dos 3 bilhões de habitantes dos países pobres 80% vivem nas zonas rurais. Para muitas dessas pessoas seu próprio trabalho é seu meio de vida como lavradores de subsistência, como operários rurais, ou como pessoas ligadas a atividades rurais. Constituem também o grosso da pobreza subnutrida. Estando em grande parte empenhadas na lavoura de subsistência, o meio mais seguro de obter mais alimentos é produzi-los elas mesmas. Não dispõem de dinheiro

para comprar gêneros alimentícios. Além disso, os governos desses países não estão em condições de distribuir alimentos gratuitamente, nem dispõem de divisas suficientes no exterior para financiar a importação dos mesmos.

Felizmente existe potencial considerável para aumentar a produção agrícola nos países em desenvolvimento, incluindo a produção do setor da pequena lavoura. Esse potencial deve ser suficiente para suprir as adições marginais à produção de alimentos necessária para fazer face ao aumento da população durante as próximas décadas. (Estima-se, por exemplo, que com a aplicação maciça da tecnologia moderna, as áreas irrigadas da Índia poderiam duplicar sua produção atual). Para dinamizar esse potencial é necessário o aumento da irrigação, melhor controle da água, mais conservação e recuperação do solo, e infra-estrutura adicional tais como estradas e facilidades de mercado. Isto significa, também, uma diversificação das variedades em cultivo, mais fertilizantes e pesticidas, melhoria das práticas de cultivo e preparo das terras, melhor armazenamento e processamento dos alimentos — juntamente com um planejamento cuidadoso para a introdução e administração dessa tecnologia. Além disso, essa tecnologia deve ser posta ao alcance de milhões de pequenos agricultores que a chamada Revolução Verde deixou marginalizados.

avrador



Perspectivas quanto ao crédito

Existe uma necessidade premente — embora muitas vezes latente — de crédito agrícola no mundo em desenvolvimento. Deve-se deixar bem claro, no entanto, que o crédito, embora muitas vezes necessário, é apenas um instrumento para promover o desenvolvimento agrícola. Em geral, a necessidade de crédito depende do nível do desenvolvimento econômico de um país e da estrutura de sua economia agrícola.

Alguns países, por exemplo, podem encontrar-se num estágio de desenvolvimento em que a economia monetária ainda não alcançou todas as suas zonas rurais. Para conseguir melhoramentos básicos, como fornecimento de água potável, rede de esgotos, suprimento de gêneros alimentícios de boa qualidade e educação primária, os habitantes devem contar com melhor nível de vida. Isto quer dizer que a eles devem ser proporcionadas as oportunidades de auferir maiores rendas com as quais possam adquirir os itens essenciais fora de seu mundo isolado. Nas sociedades em que a produção não pode ser aumentada mediante o emprego dos recursos disponíveis, a nova tecnologia deve ser introduzida juntamente com as medidas para estimular seu uso.

Nos países mais adiantados, onde a agricultura é parcialmente comercializada, o crédito é necessário para apoiar a renovação tecnológica. Nas regiões comercializa-

das da Índia, por exemplo, constatou-se que os fazendeiros que usavam variedades de cereais de alto rendimento tinham de investir quase o dobro por hectare do que o despendido por aqueles que usavam as variedades tradicionais (208 rúpias por hectare versus 114 por hectare). O mesmo estudo mostrou que virtualmente cada um dos 2.309 lavradores da amostragem tomou de empréstimo parte ou o total do dinheiro necessário para adquirir os insumos produtivos; na maioria dos casos também sacaram empréstimos para outras finalidades que não a produção de gêneros.

Afinal, o crédito é um componente importante para manter elevados níveis de produção na agricultura comercial também. Esse tipo de agricultura é freqüentemente de absorção intensa de capital e os fazendeiros, como também os industriais, necessitam de empréstimos, especialmente para insumos geradores de capital, como maquinaria agrícola. Quanto mais alta-

mente desenvolvido o setor agrícola, maior a quantidade de crédito necessário e, geralmente, mais intensa é a atuação dos bancos comerciais no suprimento do crédito.

Os governos muitas vezes utilizam o crédito agrícola como um instrumento de sua política agrícola. Embora raramente possa ser usado com eficácia em casos isolados, o crédito pode ser empregado como um catalizador para fins seletivos, tais como o de encorajar a diversificação numa determinada safra, ou promover a adoção de uma determinada tecnologia, como por exemplo, a irrigação por meio de bombas. O crédito pode ainda ser usado para promover políticas sociais.

A experiência do Banco Mundial tem deixado claro que o crédito institucional é um complemento essencial para as mudanças de estrutura, tais como a redistribuição da terra. Visto que essas mudanças vulgarmente levam à cessação abrupta das fontes tradicionais ou não-institucionais de crédito agrícola, o crédito institucional se torna,

muitas vezes, essencial para preencher um vazio.

Crédito aos pequenos agricultores

Tendo em vista as múltiplas funções desempenhadas pelo crédito agrícola, não é de surpreender que seu uso tenha criado uma série de problemas importantes. Este artigo focalliza alguns deles, particularmente do ponto de vista da experiência operativa do Banco Mundial. Incluem-se elas em duas categorias: aquelas com o objetivo de tornar os pequenos agricultores mais produtivos mediante o uso do crédito agrícola e as outras cujo objetivo é a mobilização de recursos e a criação de instituições ao nível nacional.

É claro que emprestar aos pequenos agricultores e bem mais complicado que emprestar aos grandes agricultores. Os problemas especiais do empréstimo aos pequenos agricultores levaram o Banco Mundial a estabelecer certos princípios relativos ao desenvolvimento de programas de crédito para os mesmos.

• Facilidade de acesso

O critério adotado pelas sucursais nem sempre tem sido capaz de suprir as necessidades dos pequenos agricultores. Face a isto, é aconselhável que os funcionários de uma instituição de crédito visitem as pequenas cidades, compareçam às reuniões cooperativas de pequenos grupos informais, ou mesmo de agricultores individuais, para estabelecer os contatos necessários. O uso de unidades móveis, ou de escritórios locais que são abertos periodicamente, como por exemplo, nos dias de feira, tem-se demonstrado eficaz para que se estabeleça contato com os agricultores.

A facilidade de acesso envolve, não apenas a localização física das fontes de crédito, mas também as condições do empréstimo. Constantemente aplicam-se procedimentos convencionais, tais como empréstimos mediante hipoteca do terreno, mesmo quando os registros da terra são inadequados, ou o cliente em potencial tenha outros compromissos. O Banco Mundial tem encorajado reiteradamente as agências de crédito a emprestar na base da capacidade produtiva do agricultor e da qualidade da tecnologia empregada. Entretanto, é difícil convencer as agências de crédito a modificarem suas normas.

Por isso, o Banco tem estimulado outros expedientes. Tem dado apoio, por exemplo, à modalidade do "balancete bancário" introduzido no Paquistão, que envolve o fornecimento ao agricultor de uma caderneta contendo sua identidade, seu crédito e seu débito. Este sistema proporciona, assim, um atalho ao processo dos empréstimos, segundo os critérios convencionais. Em diversos países o Banco tem também estimulado estudos visando a supressão das garantias mediante empréstimos a pequenos grupos de agricultores, que ficariam conjuntamente responsáveis pelos débitos de seus membros individuais. Na Índia, o

Banco auxilia seus clientes a encontrar soluções administrativas para superar a falta de capacidade creditícia dos lavradores. Em determinados casos esta assistência envolve empréstimo para perfuração de poços artesianos, ficando os usuários responsáveis, coletivamente, pelo pagamento em lugar dos proprietários da terra. Em outros casos o Banco estimula a fusão do crédito com os ajustes de mercado, como se faz nas cooperativas de produção, para que os pagamentos sejam feitos diretamente com o lucro das colheitas.

• A contribuição da tecnologia

O crédito pode aumentar efetivamente a produtividade do pequeno proprietário somente no caso do prestamista saber aplicar corretamente a moderna tecnologia e se o suprimento dos insumos básicos estiver a seu alcance. Considerando que tanto o impacto do crédito sobre a produção e o nível da recuperação dependem de adequada contribuição da tecnologia, (em detalhes como a adaptação das variedades de sementes às condições locais, sua resistência às doenças, etc.), o Banco vem dedicando uma atenção crescente a esse aspecto do problema. Muito freqüentemente, os insumos não estão disponíveis, ou as técnicas são incompletas ou inadequadamente testadas. Para evitar isso, o Banco insiste em que a tecnologia seja testada no local e que as demonstrações sejam completadas antes de iniciadas as providências para o empréstimo. Como medida de apoio, o Banco vem dando uma atenção renovada à organização de serviços de extensão — visando tornar os agentes de extensão plenamente capazes, com uma bagagem de informações apropriadas e acesso regular aos especialistas, podendo assim usar um grupo selecionado de agricultores responsáveis como intermediários junto aos demais membros da comunidade rural. Na Turquia e na Índia, o Banco providenciou assistência técnica com esta finalidade.

Visando estimular a adoção dessas técnicas pelos agricultores e reduzir ao mínimo os riscos, o Banco tem explorado também a possibilidade de uso do seguro de colheitas. Pela primeira vez, um componente de seguro de produção está sendo incluído num projeto de desenvolvimento rural no nordeste do Brasil. Este esquema limitado de seguro será aplicado somente nos primeiros anos do projeto e abrangerá apenas os itens especificamente cobertos pelos insumos tecnológicos.

• Distribuição

A distribuição em espécie tem demonstrado ser o meio mais eficiente de se entregar o crédito de produção aos pequenos fazendeiros. Sua eficácia tem sido comprovada, mesmo para a pecuária.

• Obrigações

O estabelecimento de um vínculo entre a capacidade creditícia individual e a responsabilidade de grupo pode constituir um meio útil de incentivar o poder de crédito dos pequenos agricultores. Muito embora o resgate dos empréstimos deva ser uma responsabilidade do sacador individual e deva ser concedido em função de sua capacidade de reposição, há um forte senso de comunidade na maioria das sociedades rurais. Essa responsabilidade comunal pode ser invocada eficazmente para fortalecer a conduta do indivíduo.

• Supervisão e controle dos clientes

As pessoas pouco versadas nas práticas financeiras não podem compreender nem se adaptar prontamente às normas e regulamentos das instituições de crédito. Necessitam de instrução e supervisão. Será muito mais fácil para a maioria dos pequenos sacadores fazer seus pagamentos e



Warren C. Baum

cidadão dos Estados Unidos, foi educado nas Universidades de Columbia e Harvard. Reuniu-se ao grupo do Banco em 1959 na qualidade de economista e é agora Vice-Presidente do Grupo de Planejamento. Em 1951 publicou o "Marshall Plan and French Foreign Trade" (Imprensa da Universidade de Princeton), e em 1956 "The French Economy and the State" (Imprensa da Universidade de Princeton).

amortizações se forem programados para preencher a escassez e os saldos de liquidez dos clientes à medida que forem se apresentando. Desta maneira, a supervisão, mesmo dos grandes grupos, torna-se mais fácil.

- *Condições flexíveis dos empréstimos*

Estas se aplicam particularmente ao reescalonamento dos empréstimos na eventualidade de fracasso nas colheitas ou outros imprevistos. Muitas vezes, as situações individuais se modificam também, impondo alguns reajustamentos por parte do programa. A inflexibilidade pode também ser evitada se for permitido aos agricultores certo grau de participação na implementação do esquema. Esta participação pode significar tanto um auxílio no traçado do projeto, como um meio de se estimular a mais rápida aceitação de um programa de crédito pela comunidade rural.

- *Continuidade*

Muitos programas de crédito não chegam a transpor a fase piloto de um ano, ou quase, estimulando assim a desconfiança e afrouxando a disciplina, acarretando com isso o problema dos atrasos. Esses fracassos ocorrem com frequência alarmante. Algumas vezes os programas são alterados conforme as mudanças dos governos. Em outros casos, os fracassos ocorrem pelo fato de que os esquemas-piloto são iniciados sem um planejamento adequado, ou sem que seja levada em conta a experiência passada, e finalmente têm de ser abandonados.

- *As despesas com os empréstimos*

Pelo fato de que as despesas com as transações variam pouco com o valor do empréstimo, não são proporcionalmente mais elevadas para os pequenos sacadores. Em uma tentativa de contornar esse difícil problema, o Banco vem introduzindo modificações no sistema dos empréstimos. Essas incluem um maior emprego das cooperativas como intermediárias, ou seja, o empréstimo a grupos, simplificando o critério da capacidade creditícia mediante as "cadernetas de crédito", a integração do crédito com a distribuição dos insumos e venda das colheitas, e adotando procedimentos semelhantes a título de simplificação.

- *Uma abordagem direta*

Visto que os programas têm de ser ajustados a condições locais muito variáveis, nenhuma prescrição fixa pode ser estabelecida. Uma abordagem direta é também necessária, porque a modernização da agricultura é um processo contínuo. Como

se verificou no caso da agricultura ocidental, a cada novo impulso em inovação técnica nos países em desenvolvimento, é de se esperar mais vultosas necessidades de capital. É improvável que uma simples injeção de crédito possa vir a criar liquidez bastante para garantir a auto-suficiência dessa modernização. Os programas devem portanto, ser planejados de modo a poder evoluir e ser ajustados continuamente.

Crédito em nível nacional

Com o crédito em nível nacional surge todo um conjunto de situações novas. O Banco Mundial tem se interessado tradicionalmente pela criação de instituições. Ao encorajar a experimentação com novos sistemas de empréstimos, procura também criar instituições estáveis, solventes, com autonomia administrativa, capazes de prestar assistência financeira adequada às áreas rurais numa base de continuidade. Para esse fim o Banco tem proporcionado assistência técnica a instituições em nível nacional no intuito de ajudá-las a desenvolver suas políticas e normas de atuação.

Tem contribuído para algumas instituições de crédito com programas de treinamento de pessoal e ajudado outras a estabelecer técnicas contábeis e métodos para avaliação da viabilidade de aplicações em investimentos.

De um modo geral, a política do Banco tem sido estabelecer um diálogo com a agência fornecedora do crédito de modo a atingirem uma solução comum capaz de atender as necessidades dos países clientes. Em alguns casos o Banco tem se esquivado dos empréstimos para projetos específicos a serem concedidos por um ou mais bancos, optando pelos empréstimos a instituições centrais que, por sua vez, emprestam a toda uma rede bancária. Como exemplo, foi iniciado na Índia um programa pelo qual o Banco empresta à Corporação de Refinanciamento Agrícola, que por sua vez empresta através dos bancos oficiais na base de suas avaliações dos projetos. Este sistema deverá produzir um fluxo contínuo de fundos e um atendimento flexível às necessidades particulares dos países individuais.

O Banco acredita que as taxas de juros para empréstimos agrícolas devem ser equacionadas às da economia em seu conjunto. Taxas de juros excepcionalmente baixas podem ser atraentes para os agricultores, porém levam a um desvio de recursos para outros fins que não os agrícolas. De um modo geral, é crença do Banco que as taxas de juros devem ser positivas, em termos reais e devem refletir o custo oportuno do capital. O Banco reconhece, entretanto, que a flexibilidade é necessária, e que os governos podem querer impor uma política discriminatória quanto às taxas de juros. Uma prática comum consiste em conceder taxas de juros bem baixas para o produtor em pequena escala como forma de subsídio. Entretanto, a experiência do Banco com essas taxas subsidiárias de juros tem sido desencorajadora. Em pri-

meiro lugar, o juro baixo é um atrativo para os grandes fazendeiros que esgotariam em pouco tempo os fundos destinados aos pequenos lavradores, quando poderiam pleitear seus empréstimos nas fontes comerciais normais. Em segundo lugar, a instituição de crédito fica enfraquecida se as taxas de juros forem fixadas tão baixo a ponto de não poderem cobrir o custo das operações; com isso elas se tornam cada vez mais dependentes do governo para obter apoio financeiro, o que nem sempre é viável. Em terceiro lugar, um empréstimo a juro baixo significa um juro baixo sobre os depósitos, o que desencoraja a poupança nas zonas rurais. Em vista disso, o Banco recomenda a concessão de subsídios ao custo dos insumos ou ao preço dos produtos, ao invés de aplicá-los às taxas de juros, onde esses subsídios são considerados desejáveis quando se trata de auxiliar um grupo particular.

Programa futuro

O Banco tem emprestado somas substanciais para o crédito agrícola — um total de 1,5 bilhão de dólares, a maior parte das quais nos últimos seis anos. Nos programas de empréstimo do Banco para os anos fiscais 1969-73, 3 bilhões e 400 milhões foram destinados ao desenvolvimento agrícola, 36% dos quais para projetos de crédito agrícola e pecuário. O segundo programa de cinco anos aplica o dobro deste financiamento — mais de 7 bilhões de dólares — no desenvolvimento agrícola. Esperamos que a proporção destinada aos projetos de crédito de todas as espécies não seja inferior aos 36% do período anterior; na realidade, o apoio crescente do Banco à produção agrícola do pequeno agricultor é uma garantia virtual de que a proporção será maior.

A capacidade do Banco para executar este programa será determinada em grande parte pela disponibilidade de fundos. Com respeito a isso, o reembolso dos fundos da Associação do Desenvolvimento Internacional (IDA), que financia nossos créditos concessionários aos países menos desenvolvidos, é uma preocupação séria. O Quinto Reembolso de fundos da IDA será de importância capital se o ritmo do desenvolvimento agrícola dos países mais pobres tiver de ser mantido.

Uma fonte potencial de novos recursos para o desenvolvimento agrícola em geral, e para o crédito agrícola em particular, é o proposto Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola. A criação desse Fundo foi recomendada na Conferência Mundial sobre Alimentos, em 1974, e recebeu novos impulsos na Sétima Sessão Especial da Assembléia das Nações Unidas em setembro de 1975.

Com o revigoramento das atuais fontes de financiamento, suplementadas por novos fundos, a política do crédito agrícola recebeu um grande impulso. Por esse motivo, o Banco Mundial vem procurando constantemente os meios mais eficientes de usar seus fundos disponíveis para o crédito rural a fim de promover um desenvolvimento econômico mais rápido.