

DILEMAS DO FINANCIAMENTO DA AGRICULTURA BRASILEIRA

Sérgio Pereira Leite*

Dois assuntos importantes pautaram recentemente o noticiário relativo ao setor rural brasileiro: o primeiro diz respeito ao anúncio, feito pelo Governo Federal na última semana do mês de junho, do Plano Agrícola e Pecuário e do Plano Safra da Agricultura Familiar para o período 2007/2008; o segundo se refere às negociações envolvendo as medidas governamentais sobre o endividamento agrícola, quando o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) divulgou, no final da primeira quinzena de julho, o resultado de uma intensa e conflitiva discussão sobre os termos que orientarão a rolagem da dívida.

O conjunto dessas medidas traz novos dados sobre o complexo contexto no qual está inserido o tema do financiamento da atividade agropecuária. Uma rápida passagem pelas diferentes peças desse jogo permite identificar, primeiramente, uma engrenagem monetária relativamente perversa à qual todo o setor produtivo da economia brasileira está atrelado. É notório que, atualmente, o Banco Central brasileiro impõe ao mercado elevadas taxas de juros, que, por sua vez, restringem as condições de empréstimos que marcam o exercício das políticas setoriais (agrícola, industrial, etc.). De fato, deve-se considerar que os bancos públicos (em especial o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e o BNDES) ainda mantenham-se como os principais responsáveis pela oferta de dinheiro ao setor rural (tendo em vista a “timidez” que caracteriza o setor

financeiro privado nessa área) e que a taxa SELIC tem caído gradativamente nos últimos meses. Porém, é inevitável negar que as condições apresentadas pelo “ambiente” macroeconômico no Brasil ainda são desfavoráveis a um necessário aumento no volume de investimentos que devem ser feitos para que se obtenha um crescimento sustentado (para não dizer do desenvolvimento) da economia brasileira.

Um olhar mais atento sobre essa engrenagem indicaria ainda que a participação do setor governamental no financiamento setorial, além dos “condicionantes” financeiros já mencionados, envolve não só a oferta de recursos para empréstimo às atividades de custeio, investimento e comercialização, mas também os gastos diretos da União com programas e ações governamentais no setor. Nesse último caso, a maior parte das despesas tem origem na atuação dos dois ministérios existentes relacionados ao meio rural: o já referido MAPA e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). A curiosa existência de dois ministérios, a princípio, pode aparentar uma “inconsistência” da intervenção pública no setor agropecuário; no entanto, a presença desses dois ministérios tem se mostrado necessária (sem prejuízo de outras disposições administrativas), por ser o Ministério da Agricultura, historicamente, um espaço de negociação, formulação e implementação de políticas públicas mais afeitas aos interesses e especificidades do setor patronal.

Já a prática de programas governamentais dirigidos aos setores não-patronais (agricultores familiares, assentados dos projetos de reforma agrária, comunidades nativas, agricultores extrativistas, ribeirinhos etc) ainda é algo relativamente recente no caso brasileiro. Salvo raríssimas e pontuais exceções, os integrantes desses setores nunca tiveram voz no MAPA e, muito menos, nos ministérios que integram o núcleo duro do ambiente macroeconômico acima referido. Diga-se de passagem que, para estes últimos, o setor agropecuário sempre foi algo homogêneo, envolto na supostamente neutra categoria de “produtor rural”.

Dessa forma, concernente ao gasto público na agricultura, um estudo de 2006 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indica uma participação menor do orçamento do Governo no gasto com a agricultura, apesar do aumento do volume de recursos destinados ao crédito e uma estratégia de ações e políticas marcadas por constantes pressões, seja do setor patronal, seja do segmento de trabalhadores e agricultores familiares. Essa tensa realidade impõe, por um lado, uma lógica de curto prazo nos instrumentos empregados. Por outro lado faz com que haja uma oscilação da política do governo entre os modelos de expansão das monoculturas e das atividades criatórias de exportação (comumente denominado “agronegócio”) e aquele de desenvolvimento dos segmentos mais vulneráveis, privilegiando o mercado interno.

Segundo os pesquisadores do Ipea, quando tomados os Ministérios da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, duas rubricas do orçamento podem ser destacadas, respectivamente: a função agricultura no MAPA (concentrando praticamente 88% dos recursos, de acordo com os dados de 2005) e a função organização agrária no MDA (abarcando 87% do montante global, dados igualmente de 2005).

Comparados os anos de 1995 a 2005, há uma diminuição no peso dessas duas funções no Orçamento Geral da União (OGU), de 5,29% em 1995 (equivalente a R\$ 22,938 bilhões em valores de 2005) para praticamente 2% em 2005 (R\$ 12,066 bilhões). No entanto, um exame mais detalhado indica um comportamento diferenciado das duas funções, particularmente a partir de 2003. Enquanto a primeira

praticamente sofreu uma estabilização, depois de quedas contínuas nos governos de FHC, a segunda, que também havia apresentado quedas nesse mesmo período, dobra seu orçamento entre 2002 e 2005, indicando um volume maior de recursos para as políticas agrárias.

Entretanto, essa análise ficaria comprometida quando se toma apenas esse “lado da moeda”, isto é, o gasto direto registrado nas rubricas de funções e sub-funções de ambos os ministérios. Para um tratamento correto do tema, é preciso compreender as despesas com o custo do carregamento da dívida do setor agrícola e com as chamadas equalizações de preços e juros (por exemplo, no caso da política de crédito, as equalizações de juros estariam representadas pela diferença entre as taxas que os bancos pagam para captar os recursos e aquelas vigentes para os empréstimos aos agricultores, em geral mais baixas do que as primeiras).

Deve ser dada especial atenção ao processo de renegociação da dívida dos agricultores brasileiros, concentrada, segundo estudo de 2006, dos professores José Graziano da Silva e Mauro Del Grossi, nos produtores que haviam tomado empréstimos de R\$ 200 mil ou mais. Com efeito, nas negociações que resultaram no programa de securitização de 1995, os contratos de até R\$ 50 mil representavam 65% do número total de operações e 8% dos recursos; já os contratos acima de R\$ 200 mil compunham 14% das operações e 71% do estoque da dívida. Na renegociação dos contratos maiores, alguns anos depois, conhecida como Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), a participação dos pequenos contratos, de até R\$ 50 mil, somava 19% das operações e praticamente nada do estoque do endividamento do setor. Já as grandes operações (acima de R\$ 200 mil) respondiam por 50% dos contratos e 98% do total dívida. Isso indica que a política de financiamento, em termos de custo para o Estado, tem uma contrapartida importante nos gastos quando a situação de endividamento passa a desempenhar um papel importante nas negociações entre governo e produtores rurais em torno das políticas agrícolas.

Entre 2002 e 2005 foram comprometidos, segundo o referido estudo do Ipea, cerca de R\$ 9 bilhões na renegociação das dívidas, subdivididos entre a dívida

mobiliária propriamente dita, encargos dos diferentes programas e a remuneração dos bancos. Assim, levando-se em conta que a maior parte desse custo refere-se ao refinanciamento de grandes agricultores, parece adequado dizer que o gasto do governo com o setor patronal não deve ser compreendido apenas pelas despesas da função “agricultura” do MAPA (declinantes), mas integrar igualmente, os gastos com o carregamento da dívida (ascendentes). Atente-se para o fato, ainda, de que até aqui se tratou apenas do custo público do carregamento da dívida, e não do estoque (privado) da dívida propriamente dito. Este último tem sido estimado em um montante que varia de R\$ 80 a R\$ 131 bilhões, de acordo com a fonte consultada, como foi amplamente noticiado pela mídia nos últimos 20 dias.

Levantamento recente realizado pela Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA, divulgado pelo jornal Valor Econômico, mostra que, de 1997 a 2006, o custo público com a rolagem da dívida atingiu o valor de R\$ 10,433 bilhões, enquanto o subsídio ao exercício das políticas setoriais chegou a R\$ 16,328 bilhões. Ou seja, praticamente 40% dos recursos governamentais com essas despesas setoriais “indiretas” foram direcionados ao saneamento das dívidas do agronegócio. Ainda segundo o Valor, dados coletados junto à Assessoria da Presidência da República informavam que, num universo de 3 milhões de agricultores, 10 mil se encontravam na situação de devedores, concentrando-se o grosso do endividamento sobre não mais do que 1.800 contratos.

Esse quadro é útil para compreender os termos da negociação do endividamento envolvendo agricultores patronais e suas organizações representativas, parlamentares da chamada bancada ruralista e representantes do Governo Federal (em particular do Ministério da Fazenda e do MAPA). Após uma longa rodada e diversos comunicados, a posição governamental cedeu parcialmente às pressões dos empresários quanto aos termos que patrocinam o último acordo sobre o endividamento. Em primeiro lugar, confirmou-se a prorrogação para 2008 das dívidas de custeio contraídas nas safras passadas e vencidas em 2007 (algo equivalente a R\$ 1,8 bilhões). Em segundo lugar, o pagamento previsto para 2007 dos empréstimos para investimentos (algo próximo a R\$ 5,2 bilhões), foram em parte adiados para 2008 nas seguintes condições: (i)

os produtores de algodão, arroz, milho, soja e trigo que tomaram recursos dos programas Moderfrota, Finame e Prodecoop (cerca de R\$ 4,8 bilhões), devem pagar 30% do saldo devedor total em 2007 e o restante em 2008. No entanto, sobre o valor do corrente ano será aplicado um bônus de 15% do total da dívida; (ii) os produtores com dívidas contraídas junto aos demais programas de investimento (R\$ 400 milhões), entre os quais o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), pagam 20% do total do saldo ainda em 2007, aplicando-se nesse caso um abono de 5%. Segundo informações circuladas na imprensa, essas operações representarão um custo adicional de R\$ 300 milhões aos cofres do Tesouro.

Apesar de não contemplar integralmente as reivindicações dos empresários agrícolas e da bancada ruralista (que demandavam um bônus substantivamente maior, além da contrariedade com relação à discriminação de produtos, entre outros aspectos), a medida gerou reações favoráveis no setor, como atesta a nota divulgada pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA). A posição inicial do governo mantinha a renegociação apenas para os saldos devedores de 2007, circunscrita a produtores localizados em alguns estados brasileiros (o que indicava situações muito diferentes desses produtores quando considerada a região de origem e o produto cultivado). Tal ambição do governo não foi alcançada ao longo da rodada. Especialistas da área apontam que a pressão da bancada ruralista sobre o governo, ameaçando vetar a proposta do Executivo que prorroga a vigência da CPMF, pesou substancialmente no resultado. Por outro lado, a redução da Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), que geralmente corrige os empréstimos patrocinados pelo BNDES, permitiu ao governo uma “economia” estimada em R\$ 350 milhões, que seriam desembolsados com a equalização das taxas de juros. Essa “margem” parece ter sido, assim, “aplicada” no saneamento do setor privado.

O privilégio conferido ao setor patronal na distribuição dos recursos (orçamentários ou não) do setor rural, também pode ser verificado por meio dos itens que compõem os planos do MAPA e do MDA para a safra 2007/08. Foi anunciado um total de R\$ 70 bilhões em crédito, dos quais R\$ 58 bilhões (mais de

80% do total) ficam a cargo do primeiro ministério e R\$ 12 bilhões, do segundo. No primeiro caso os valores são 16% superiores àqueles praticados em 2006/07, e no segundo, 20%.

Em ambos os programas o declínio da taxa básica de juros praticada pela economia finalmente se refletiu nas taxas do crédito rural com recursos controlados: para os empresários rurais, os juros caíram de 8,75% para 6,75% na maior parte das operações e, para o Pronaf, que opera com distintas modalidades de contratos, as taxas que anteriormente oscilavam entre 1% para o Grupo B e 7,25% para o Grupo E, foram reduzidas para 0,5% e 5,5%, respectivamente.

Além da ampliação de valores ofertados e redução das taxas de juros praticadas, uma observação comum aos dois planos é o foco nos médios agricultores. Isso é constatado por meio da ampliação dos valores e do faixa de enquadramento do Proger Rural (Programa de Geração de Emprego e Renda), presente nas ações do MAPA. Inicialmente, houve um substancial aumento na dotação de recursos (de R\$ 700 milhões na safra passada para R\$ 2,2 bilhões). Depois, o teto de renda anual na qual se encaixavam os produtores classificados como “médios agricultores” saltou de um limite de R\$ 100 mil para R\$ 220 mil. E os limites de crédito passaram de R\$ 48 mil por modalidade (custeio e/ou investimento) e por beneficiário, para R\$ 100 mil, ou seja, mais do que o dobro. Por outro lado, no Plano Safra da Agricultura Familiar também notou-se um acréscimo nas rendas observadas e no teto dos empréstimos nas diversas faixas do Pronaf. Mas, no caso do Pronaf E (o grupo com melhores condições econômicas entre os familiares, situando-se no limite do grupo empresarial), apesar de o teto de financiamento ter se mantido (R\$ 28 mil), a variação no enquadramento da renda anual foi a maior (37,5%) entre os grupos do Programa: de R\$ 80 mil para R\$ 110 mil. Isso pode sinalizar para uma estratégia do Governo Lula de reforçar sua base de apoio junto aos médios produtores, segmento que se sentia “excluído” do tratamento dispensado aos grandes agricultores, bem como das regras que delimitam os pequenos, objeto das políticas diferenciadas de crédito.

No caso do Pronaf, que almeja atingir 2,2 milhões de contratos nessa safra, o que representa quase metade dos estabelecimentos agropecuários do

país, vale a pena destacar dois pontos que integram as medidas recém-anunciadas: a) um estímulo à integração dos agricultores familiares no contexto da bioenergia. Para tanto, o Pronaf Eco (aplicável às famílias dos Grupos C, D e E) foi criado para financiar a implantação ou recuperação de equipamentos que utilizam energia renovável ou, ainda, a substituição de combustíveis utilizados e de atividades florestais. No caso dos combustíveis, medida adicional do programa incentiva a criação de projetos familiares na produção propriamente dita dos mesmos, como o etanol, por exemplo; b) a existência de um suplemento (sobreteto) de 20% do valor financiado aos agricultores familiares que tomarem recursos para custeio e/ou investimento de mais de uma cultura, permitindo a aplicação desse sobreteto em atividades que ainda não se constituem objeto de financiamento das políticas governamentais, como artesanato, cultivo de plantas aromáticas e medicinais etc. Esse último ponto abre para uma questão importante, relativa ao “descasamento” da política de crédito em relação a produtos financiáveis. Prática implantada já há algum tempo nas políticas agrícolas europeia e americana, essa medida se adequa ao perfil da agricultura familiar, geralmente muito mais diversificada (em termos de produtos e atividades) do que a agricultura patronal.

Cabe ainda assinalar que outra importante reivindicação do setor não-patronal ainda não mereceu a devida atenção dos gestores públicos. Extinta em 1999, durante o segundo governo FHC, com a implantação do programa então denominado “Novo Mundo Rural Brasileiro”, a política específica de financiamento para os assentamentos rurais (na época simbolizada pelo finado Procer) ainda carece de uma definição mais acurada. De fato, desde aquele ano, os assentados fazem jus aos recursos da linha A do Pronaf, que sofreu variação positiva no teto dos valores e no enquadramento de renda familiar na edição atual do Plano Safra. No entanto, tal modalidade não atende integralmente as condições particulares desses agricultores assentados, visto que os mesmos iniciam suas atividades produtivas em situações muito distintas dos demais agricultores familiares já instalados nas suas propriedades. Circulam entre as organizações representativas do setor reformado propostas avançadas de financiamento que poderiam ser aproveitadas para a prática da política agrária.

No entanto, como dito anteriormente, a análise do financiamento ao setor agropecuário deve ser compreendida a partir de um contexto maior, tanto aquele específico ao setor propriamente dito e seus diferentes segmentos, como aquele referido ao ambiente macroeconômico que condiciona o exercício das medidas setoriais. É notório o aumento recorrente, sobretudo após 2003, dos recursos disponibilizados para o Sistema Nacional de Crédito Rural, incluindo o Pronaf, o que, de certa forma, embaçou a criação dos novos títulos privados de financiamento agropecuário, em dezembro de 2004 (CDCA, CDA/WA, CRA e LCA). Lançados num contexto de retração do setor, em função da queda dos preços internacionais das principais commodities, a procura pelos papéis ficou abaixo das expectativas, apesar dos R\$ 3,424 bilhões movimentados até dezembro de 2006 com a emissão dos títulos. Salvo o desempenho de 2006 do CDA/WA, os demais apresentaram um comportamento mais tímido, particularmente as Letras de Crédito do Agronegócio e os Certificados de Recebíveis do Agronegócio, título que praticamente não registrou operação.

Esse movimento reforça o peso que os recursos inscritos na política de crédito operada pelo Estado têm no financiamento das atividades de custeio, investimento e comercialização do setor agropecuário. No entanto, é preciso certa cautela, tendo em vista os resultados apresentados: tratando-se de recursos que obedecem aos dispositivos da política pública (o que implica também em desembolsos diretos do

Tesouro), faz-se importante uma reflexão sobre um modelo estratégico que efetivamente contribua para o desenvolvimento rural e sustentável do país. Para tanto é preciso hierarquizar e definir os setores que efetivamente atendam aos requisitos desse objetivo, priorizando-os em termos de instrumentos de política agrícola, como é o caso do financiamento rural.

Mesmo tendo em vista as restrições de ordem monetária (taxas de juros elevadas) e cambial (valorização do real frente ao dólar), a euforia, sem as devidas precauções, que contagiou o comportamento do setor patronal na tomada de recursos emprestados em momentos de alta do preço de produtos (como a soja, por exemplo), vem continuamente sendo seguida de negociações que envolvem a rolagem de um montante não desprezível de dinheiro. É o caso de se questionar o sentido dessas políticas, o montante aí aportado e o custo de um modelo de crescimento agrícola que, ademais, apresenta uma capacidade menor de geração de empregos quando comparado ao segmento de agricultores familiares, assentados, entre outros, diretamente mais comprometidos com um modelo mais equânime de desenvolvimento.

* Professor do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e coordenador do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA/CPDA)

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal e Renato S. Maluf

Assistentes de Pesquisa
Karina Kato e Silvia Zimmermann

Secretária
Diva de Faria

oppa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda

Apoio



Ministério do
Desenvolvimento Agrário

