
A QUESTÃO AGRÍCOLA E O ENDIVIDAMENTO: Um Enfoque Alternativo

Introdução

No último mês de agosto, a sociedade brasileira viu repercutir mais um movimento de protesto de agricultores. Ainda não chegamos ao modelo francês, no qual carneiros, bois ou aves são soltos nas ruas de Paris, mas, uma vez mais, os agricultores brasileiros fazem ressoar seu protesto na Esplanada dos Ministérios da capital federal, acampados com caminhões e tratores, faixas e minicomícios.

Tratava-se, no caso atual, da movimentação em torno da apreciação, pela Câmara dos Deputados, de projeto de lei que propunha uma renegociação de parte da dívida agrícola, alongando os prazos de pagamento, reduzindo os juros e concedendo um rebate de até 40% da dívida, sob o compromisso de o produtor manter a média dos melhores níveis de produção recentes. Esse projeto de lei fora aprovado por unanimidade pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, com uma característica absolutamente inusitada: houvera uma aliança da bancada ruralista — centro de defesa dos interesses dos grandes produtores — com a esquerda, para a aprovação do projeto, até mesmo porque o substitutivo incorporara, integralmente, emendas apresentadas pelas oposições.

O governo federal e boa parte da mídia trataram de

divulgar informações que buscavam desqualificar o movimento e voltar a opinião pública contra aqueles que “irresponsavelmente, pretendem obter benesses do governo para o não pagamento das dívidas”, ou que “acompanham, de Paris, o desenrolar das negociações”.

Não somos ingênuos: que há quem se beneficie do crédito rural e vá a Paris ou tenha apartamento em Punta del Este deve ser verdade, e, em princípio, isso pode ser absolutamente legítimo. Que há quem tome crédito rural e não pague, porque o tenha desviado e porque não costume pagar suas dívidas, também os deve haver. Nesse caso, isto decorre do fato de que, afinal, caloteiro, mau-caráter e estelionatário, infelizmente, os há em todas as categorias econômicas e sociais. Também não podemos esquecer que a grande massa de agricultores brasileiros não tem, sequer, acesso ao crédito rural e que muitos dos que dele se beneficiam pertencem ao estrato mais capitalizado de nossa sociedade. Não seria diferente, no modelo, velho de 500 anos, concentrador e excludente, característica impregnada em nosso tecido social e político.

Entretanto, o que deve ser visto não são as exceções, os exemplos marcantes, mas não representativos da maioria dos agricultores brasileiros.

O que deve ser percebido é que um grande número de produtores rurais brasileiros passa por dificuldades financeiras, por situação de inadimplência bancária, e possui débitos absolutamente impagáveis, mantidas as situações atuais. Não são meia dúzia. São centenas de milhares, grandes, médios e pequenos. Desconhecer essa realidade é descaracterizar o problema, realizar manobra diversionista, eivada de más intenções políticas e dissociada da realidade do campo brasileiro.

Os produtores que têm acesso a crédito rural são, exatamente, aqueles responsáveis pela maior parte da produção agropecuária nacional, os que mantêm a exploração agropecuária mais tecnificada, que adquirem maior quantidade de insumos e máquinas e fazem girar, conseqüentemente, maior riqueza no agronegócio nacional.

Decorrente dessa situação de crise, a produção agrícola brasileira mantém-se estagnada ao longo da última década. Os níveis de produção apresentam aumentos espasmódicos e retornam a patamares mais ou menos estáveis, muito aquém das necessidades e do potencial de produção do País.

É fundamental que se entenda que, em todos os países, o setor agropecuário demanda grande volume de crédito. A sazonalidade das explorações, o fato de o capital empregado na atividade ficar indisponível por vários meses, as baixas margens obtidas na atividade, tudo isso faz com que o capital de giro necessário seja maior do que o mesmo fator empregado em outras atividades econômicas.

Dessa forma, não se pode dar curso ao pensamento neoliberal de que o “mercado” se encarregará de suprir as fontes de recursos necessárias ao financiamento da atividade agropecuária. Ou que os agricultores façam seus empreendimentos com recursos próprios e deixem de depender do crédito institucional. Haverá, sempre, de ser mantida uma política pública voltada ao aporte de recursos financeiros ao campo. Obviamente a natureza, a qualidade e a orientação dessa política serão características que diferenciarão os governos, na sua condução, bem como variarão a origem das fontes que constituirão o perfil do sistema de crédito rural, inclusive o balanceamento entre recursos públicos e privados utilizados.

O Ponto Central da Questão

A grande questão a ser colocada à sociedade brasileira não é se a polêmica em torno do endividamento agrícola é o confronto entre o governo e um pequeno e privilegiado grupo de agricultores, ou se os beneficiários de eventual ajuda ao setor serão os grandes ou os pequenos agricultores. Isto é: se devemos simplificar a questão, definindo como seu único conflito a categoria ou o porte de agricultores que a sociedade estaria beneficiando ao apoiar o setor.

O foco da questão deve voltar-se a outra pergunta: a sociedade deve apoiar o setor agropecuário e essa massa de produtores rurais endividados, ou deve manter o apoio ao sistema financeiro, da forma que é patrocinado atualmente pelas políticas oficiais no campo do próprio crédito rural?

Esta, sim, é a relevante questão nacional, no campo do endividamento agrícola. Não é possível permanecer fora de conhecimento do grande público o fato inelutável de que o maior beneficiário das políticas de crédito rural dos últimos anos tem sido o sistema financeiro, em especial o Banco do Brasil, principal financiador da agricultura.

E mais. Que se tenha claro que o subsídio concedido, na forma de rebates, descontos ou outros, sobre a dívida atual do setor agropecuário, não é, necessariamente, um subsídio a ele, senão que ao setor financeiro. Em outras palavras: se a lei manda reduzir o débito do agricultor e o Tesouro indeniza, por qualquer forma, os bancos, por esta redução, está mantendo com os bancos valores que podem ter sido cobrados a mais dos mutuários. Todos os contribuintes brasileiros estarão transferindo impostos não ao setor

agropecuário, mas, em realidade, ao setor financeiro. Essa foi a forma adotada em recente medida provisória editada.

Os Ônus Decorrentes dos Planos Econômicos

Uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, em 1993, apontou, em notável radiografia do setor agropecuário, muitas das distorções de políticas, de normas e de práticas bancárias que proporcionaram transferência de bilhões de dólares do setor produtivo da agricultura para o sistema financeiro. A mais relevante dessas é fácil de compreender: os bancos emprestam à agricultura um percentual dos depósitos a vista, que, caso contrário, seria recolhido ao Banco Central. Pois bem: por esses recursos — pelos quais os bancos nada pagam ao depositante — foram cobrados dos agricultores, durante cerca de 20 anos, juros e correção monetária, constituindo essa prática uma das maiores transferências intersetoriais de recursos de que se tem notícia. A CPMI estimou tal montante sugado em mais de US\$ 20 bilhões.

Uma particularidade interessante refere-se ao fato de que em praticamente todos os planos econômicos implantados no País, a partir da década de 80, o setor agropecuário sofreu fortes impactos específicos. De forma geral, foram eles editados em época de safras já plantadas e causaram desequilíbrios nos contratos de crédito em andamento, vinculados a financiamentos obtidos seis ou oito meses antes.

Em realidade, o drama do endividamento do setor agropecuário remonta ao Plano Cruzado, quando, por congelamento de preços dos produtos agrícolas e elevação dos custos de produção, iniciou-se um processo mais intenso de desequilíbrio econômico do setor, que tem como característica marcante a baixa rentabilidade dos empreendimentos, o que o faz sofrer, portanto, maiores impactos a cada crise.

Posteriormente, além dos demais planos (Bresser e Verão), foi dolorosamente marcante para os mutuários de crédito rural o Plano Collor I, implantado em março de 1990. De uma penada, a renda dos agricultores (representada pelos preços mínimos de seus produtos) foi corrigida em 41,28%, enquanto seus débitos com o sistema financeiro elevaram-se em 84,32% (posteriormente corrigido, na maior parte dos casos, para 74,2%). Ou seja: perpetrou-se um forte “descasamento” entre a receita e a dívida (em, no mínimo, 32,92 pontos percentuais), com base em uma determinação burocrática. Ressalte-se que o argumento oficial para que tal fato assim ocorresse era o de que a maioria dos recursos então aplicados no crédito rural tinha por origem a Poupança Rural, cuja correção paga aos poupadores (a ponta da captação) fora de 84,32%.

É importante notar que, de acordo com a CPMI, a determinação de pagar 84,32% aos poupadores não consta de qualquer resolução conhecida. Ela surge numa circular e num comunicado de um chefe de divisão do Banco Central. Parece que tema de tal impacto mereceria uma instância mais elevada de decisão.

Na perspectiva do mutuário produtor rural, o que ocorreu foi simples: os produtos que vendia passaram a valer 41,28% a mais, porém sua dívida (contraída seis ou sete

meses antes, exatamente para realizar essa produção) passou a valer 74,2% (ou 84,32%) a mais.

Daí em diante, estabeleceu-se um completo caos no setor do financiamento da agricultura, com aumento da inadimplência e de ações judiciais que retiravam — em favor dos bancos — os bens de produção e a terra dos agricultores. Um dia, alguém haverá de relatar os dramas pessoais envolvidos em tal situação, e se mostrará que passaram a ser inadimplentes agricultores que, por 10, 20 anos, ou mais, operaram com crédito rural, sem nunca atrasar pagamentos.

Posteriormente, na ocasião da implantação do Plano Real, perpetrou-se outro grande “descasamento”: os preços dos produtos agrícolas, por mecanismos de mercado e instrumentos macroeconômicos (facilidades de importação e as altas taxas de juros da economia, entre outros), permaneceram congelados, enquanto os débitos dos agricultores eram corrigidos pela TR, que espelhava os altos juros praticados no mercado financeiro. Essa foi a “crônica do descasamento anunciado”. No lançamento do plano, a equipe econômica foi alertada para o problema que ocorreria, e reconheceu-o. Prometeu que “adiante daremos solução ao problema”; nada fez, e aprofundou-se o endividamento dos agricultores: somente no período de julho de 1994 a novembro de 1995, esse “descasamento” representou 56 pontos percentuais em desfavor dos agricultores.

Como se vê, de plano em plano, o setor agropecuário foi recebendo golpes, sendo descapitalizado e massacrado pela deficiência de políticas públicas que amenizassem tal situação.

Recentes decisões do Judiciário, em várias instâncias, têm dado razão a mutuários, no que se refere ao expurgo dos índices mais elevados, decorrentes dos planos de estabilização.

Os Desvios Bancários

Dir-se-á, com razão, que os planos econômicos afetaram negativamente muitos outros setores da sociedade. É verdade. Entretanto, além deles, há fortes evidências de que foi imposto outro grande prejuízo aos mutuários do crédito rural. Refere-se, este caso, às cobranças ilegais, indevidas ou fraudulentas que o sistema financeiro lhes impingem. Apontadas à larga, pela CPMI, sempre negadas pelas instituições financeiras, porém presentes em todas as denúncias e reclamações de agricultores e de suas instituições representativas, essas cobranças sub-reptícias, escondidas entre tantos lançamentos contábeis, passam despercebidas da grande massa de agricultores e, se verdadeiras, enchem os cofres do banco.

Referem-se elas: à capitalização mensal de juros (quando a lei manda fazê-la semestralmente); à cobrança de juros de mora, multas e comissões de permanência (quando a lei mandava prorrogar os débitos nas mesmas condições originais, nos casos específicos); à utilização de taxas de juros absurdamente altas (nas prorrogações ou repactuações), incapazes de serem pagas por qualquer setor produtivo; à cobrança em dobro do adicional de Proagro;

enfim, um sem-número de irregularidades que o banco lança a débito dos mutuários.

Foi ainda comprovada a ocorrência de fatos irregulares como a venda de serviços aos agricultores (seguros e outros), a exigência de reciprocidade (obrigatoriedade de aplicação, na agência, de parte do recurso emprestado) e o famoso “mata-mata” (operação de crédito rural contratada apenas para pagar o débito anterior). Trata-se, neste caso, de uma ilegalidade grave, um desvio da finalidade do crédito. A título de curiosidade, vale a pena transcrever um caso relatado no relatório da CPMI, que bem ilustra o quanto uma ilegalidade pode transformar-se, de tão repetida, em algo rotineiro para quem a pratica: uma agência de banco oficial envia uma carta (hoje anexada aos documentos da CPMI) a um agricultor, solicitando seu comparecimento para assinar “seu contrato de mata-mata”.

Outra forma de ganhar dinheiro idealizada pelos bancos, nos tempos da correção monetária, referia-se ao float dos recursos. O banco atrasava a liberação dos recursos (que já estavam onerando o produtor em juros e correção monetária), “operando” esses recursos na ciranda financeira, e só algum tempo depois os liberava. Obviamente, o agricultor pagava, além da correção monetária, preços maiores pelos insumos que iria adquirir mais tarde.

Os financiamentos concedidos com recursos da Finaime (BNDES), durante muito tempo, foram corrigidos pela TR “cheia”, mesmo quando liberados no final do mês. Isso significava, evidentemente, que o mutuário pagava a correção monetária integral do mês, embora tivesse utilizando o dinheiro somente por um dia. Não deve ser por coincidência que a grande maioria das liberações de recursos ocorria no final do mês e não em seu início.

Presume-se que a maioria das irregularidades apontadas permanecem, hoje, onerando os débitos atuais dos agricultores. Embora denunciadas e apuradas pela CPMI, poucas providências foram tomadas. Apenas no âmbito do Judiciário — lento e inacessível a grande parte dos agricultores — estes têm obtido vitórias.

A Securitização – Promessas e Benefícios

A conjugação desses fatores levou a que se chegasse ao movimento de agricultores, denominado “caminhãoço”, em 1995. Naquela oportunidade, o governo e a mídia buscaram, da mesma forma que hoje, desqualificar o movimento. O próprio Presidente da República — dando curso à argumentação então apresentada pelo Banco do Brasil — buscou menosprezar os manifestantes, pronunciando a célebre frase de que se tratava de “meia dúzia de caloteiros”. Pretendiam, assim, reduzir o movimento a um lobby orquestrado por poucos interessados em seus próprios bolsos, e não reconheciam que se tratava de um movimento social com legítimas reclamações, embora promovido pela elite econômica dos agricultores.

Toda aquela movimentação desaguou na edição da Lei da Securitização (nº 9.138, de 29/11/95), longamente negociada pelos agricultores, Congresso Nacional e Poder

Executivo. Essa lei, entretanto, não significou uma solução para o problema, senão seu adiamento. Teve a grande virtude de dar um “fôlego” ao agricultor endividado, permiti-lhe retomar a produção sem preocupação, por dois anos, com pagamento da dívida atrasada. Tudo indica que significou, entretanto, um grande benefício aos bancos, visto que, com base na expectativa legal criada com a edição da lei (em novembro), o balanço anual de 1995 não foi obrigado a incluir o passivo agrícola em “débitos de difícil recuperação” e, sim, em rubricas especiais lastreadas nos títulos que o banco receberia do Tesouro, como parte do processo de repactuação previsto na lei.

Interessante notar que, imediatamente após a edição da lei, o Banco do Brasil desentranhou de suas gavetas mais de cem mil contratos para serem beneficiados pela securitização. Aparentemente, a “meia dúzia” cresceu rapidamente, no faro bancário para bons negócios.

O Recálculo da Dívida — Razões e Fundamentos

Além de prorrogar os prazos de pagamento, a Lei de Securitização estabeleceu, por sua normalização derivada, o expurgo daquelas cobranças indevidas e ilegais, bem como os honorários advocatícios de responsabilidade da instituição financeira. Tudo indica — pelo volume de denúncias e reclamações apresentadas pelos agricultores de várias partes do País — que se engana quem acredita que as normas do Conselho Monetário Nacional são obedecidas por todas as instituições financeiras. Simplesmente, parecem ter passado em branco tais determinações, já que representariam redução do lucro do banco (ou, na verdade, devolução do dinheiro do qual se havia, indevidamente, apropriado). E o Banco Central, ao que parece, permanece inerte em sua ação fiscalizadora.

Ilustra muito bem este fato a Resolução do CMN nº 2.238, de 31/01/96, que estabelece que, para apuração do saldo devedor que seria securitizado, antes de definir o limite de R\$ 200 mil que seria contemplado, fossem expurgados os honorários advocatícios e as cobranças indevidas. Como algumas instituições financeiras não seguiram tal determinação, dando uma interpretação própria, diferente, o CMN baixou outra Resolução (nº 2.279, de 22/5/96), que determinava, explicitamente, que os honorários advocatícios de responsabilidade da instituição financeira deveriam ser expurgados independentemente do valor do débito do mutuário. Uma verificação nos contratos de renegociação mostrará que embutem o valor dos honorários. Não se cre que os mutuários tenham feito questão de, voluntariamente, pagá-los.

A necessidade do “recálculo” das dívidas do crédito rural parece não ser uma invenção da CPMI, da Lei da Securitização ou dos “caminhões”. Recente estudo conduzido por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas demonstrou (segundo notícia a imprensa) que, em todos os 118 contratos analisados havia diferenças em favor dos bancos, nos lançamentos feitos, quando comparados com a metodologia tradicionalmente aceita e com os normativos legais vigentes.

Por que não criar uma instância de arbitragem capaz de fiscalizar e proteger o mutuário? Isso poderia ser operacionalizado nos moldes de uma bem-sucedida estrutura da Receita Federal (DEINF), que, por sua ação específica nas instituições financeiras, elevou em alguns bilhões de reais a arrecadação tributária do setor.

Em nome não apenas do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos ou da essencialidade do setor agropecuário, mas da moralidade pública e da credibilidade das instituições públicas, deve-se promover o “recálculo” das contas oriundas de crédito rural e, efetivamente, expurgar o que não for devido. Ou as evidências já são suficientemente concretas ou haveria uma grande inverdade, perpetrada pelos agricultores e por seus representantes. O que não se pode é deixar no ar dívidas de tal quilate, manchando a reputação de instituições de tão alta credibilidade histórica.

Não se pode deixar jogar fora a respeitabilidade de um banco com a história e a tradição do Banco do Brasil, na parceria com o setor agropecuário, por uma orientação política que aparenta buscar o lucro acima dos interesses maiores da sociedade. Firulas contábeis e tecnicidades jurídicas não podem impedir que se faça justiça aos agricultores mutuários eventualmente prejudicados. E que se possa, efetivamente, cobrar desses o que devem.

O Movimento de 1999 — O Protesto dos Agricultores eo Apoio ao Projeto de Lei e ao seu Substitutivo

Chegou-se a 1999 mantendo-se o status quo. O estoque da dívida agrícola continua por demais elevado, impossível de ser pago nos níveis atuais de rentabilidade e de produção. Trata-se, como visto, de um passivo elevado em decorrência de medidas macroeconômicas tomadas em desfavor do setor agropecuário e inchado por cobranças ilegais e irregulares. Não há como exigir que os produtores rurais endividados operem em ritmo de normalidade. Não pagarão seus débitos — queiram ou não fazê-lo. A propósito, é importante observar que o crédito rural notabilizou-se, ao longo de sua história, por apresentar baixíssimos níveis de inadimplência, vis-à-vis outros setores.

O “caminhão”, edição 1999, foi mais um protesto voltado para a busca de solução para esse verdadeiro impasse que, se não atinge o campo como um todo, localiza-se em, talvez, centenas de milhares de agricultores. Foi também no âmbito de sua realização que se caracterizou uma inusitada e notável aliança entre os setores de “direita” e de “esquerda”. Não parece haver sido uma aliança meramente oportunista — apesar das óbvias razões específicas, de cada lado — antes, pode significar uma importante guinada nas condições políticas em que se negociam os assuntos de interesse da agricultura brasileira.

Ao convergirem em torno de aspectos comuns, os dois pólos deixaram de lado, apenas amortecidas, antigas divergências e centraram suas forças em torno da defesa maior do setor agropecuário. A estratégia governamental de explorar a divisão de classes não surtiu efeito, trazendo um

novo significado para a luta política na arena do ruralismo: a possibilidade de eventuais quebras de barreiras ideológicas, em favor de uma luta política centrada na defesa do setor agropecuário. Não se pense que tal aliança se vá repetir amiúde. As diferenças fundamentais permanecem e aflorarão sempre. Mas o fato de haver ocorrido uma vez, instiga e permite prever sua repetição em outros momentos.

A posição tomada pelos partidos de oposição é uma manifestação simbólica de novos tempos na questão do endividamento agrícola e no embate das forças políticas dentro do Congresso Nacional, em torno dos interesses da agropecuária. Significou, sem sombra de dúvidas, uma nova concepção de luta política no âmbito da agricultura: o reconhecimento de que a defesa dos interesses da “esquerda” passa pela defesa do setor agropecuário como um todo.

Buscava-se o apoio à alternativa representada por um projeto de lei (nº 4.895/99) e por seu substitutivo. Também aqui, setores governistas e a mídia fizeram questão de divulgar inverdades e falsear as informações. É razoável supor-se que não caberia ser transformado em lei, in totum, o projeto ou seu substitutivo, considerando-se a atual conjuntura e as limitações orçamentárias e políticas. Entretanto, é preciso ficar claro que as razões para sua não aprovação não guardaram o mínimo de sintonia com a realidade que ele pretendia modificar. E que os argumentos (e números, principalmente) eram absolutamente irrealistas, destinando-se sua divulgação a confundir e a, mais uma vez, indispor a sociedade contra o setor agropecuário.

O custo para o Tesouro Nacional da aplicação do rebate previsto nos projetos seria muito inferior ao que foi divulgado. Chegou-se a divulgar que o subsídio implícito estaria na ordem de R\$18 bilhões, R\$ 20 bilhões e até R\$ 30 bilhões. Em realidade, a dívida rural passível de ser enquadrada na lei seria de algo como R\$ 16 bilhões ou, no máximo, R\$ 18 bilhões. Expurgadas as cobranças ilegais e indevidas (sim, novamente, esta lei mandaria fazê-lo), estimadas em 20%, a dívida renegociada seria de, no máximo, R\$ 14,4 bilhões. Um rebate de 40% significaria, portanto, valor que não ultrapassaria R\$ 5,76 bilhões. Leve-se em conta, entretanto, que parte dessa dívida já estava renegociada ao amparo da Lei da Securitização e, portanto, o rebate e o subsídio implícito já estavam inclusos. Assim, a nova lei oneraria o Tesouro, além do ônus decorrente da Lei de Securitização, em valor muito inferior, mesmo, aos R\$ 5,76 bilhões aqui calculados.

Vale notar que não se está discutindo o juízo de valor acerca de tal proposta: se se deve ou não conceder tal subsídio. Deseja-se, tão-somente, demonstrar que o subsídio implícito na proposta seria muito inferior ao que foi divulgado, de forma sensacionalista, pelos setores governistas.

Lógico pressupor que, num processo menos autocrático e arrogante, estar-se-ia confluindo para uma limitação do valor a ser subsidiado (um teto por produtor, como já contemplado em emenda elaborada ao longo das discussões), de forma a trazer a montantes aceitáveis e viáveis o valor do subsídio que a Nação estaria disposta a conceder ao setor. Esses valores seriam muito inferiores aos que esta mesma

sociedade (à sua revelia, muitas vezes) aportou a bancos em dificuldade e a empresas multinacionais que aqui se estabelecem sob a promessa de trazer novos investimentos. E potencializariam o dinamismo de um setor estratégico e de grande relevância econômica e social, como é a agropecuária.

Algumas Observações Finais Sobre a Política Agrícola

Na essência, a administração de políticas é o estabelecimento de prioridades, a determinação de enfoques da ação e o estabelecimento de linhas de conduta. Positivamente, a orientação da política brasileira atual não é a de valorizar a agricultura. Os momentos de maior deficiência de políticas ativas de valorização da agricultura nacional estão sendo vividos nos últimos anos.

Atente-se para o fato de que a grande questão a ser resolvida — e, creio, sinceramente, somente um grande estadista o fará — será promover uma ampla negociação, um grande pacto da sociedade com o setor agropecuário nacional, pelo qual se promova um efetivo equacionamento da dívida rural (o que implica contrariar interesses do sistema financeiro e do Banco do Brasil, em particular), tendo, como contrapartida, um compromisso de aumento da produção agropecuária. Somente por uma equação adequada — que envolva a “devolução” dos recursos sugados pelo sistema financeiro, a desmobilização de patrimônio não produtivo de grandes produtores e o estabelecimento de uma política estável, que assegure financiamentos e renda para um grande número de produtores — poderá estabelecer-se a retomada do processo produtivo em larga escala na agricultura brasileira e, conseqüentemente, um aumento da produção agropecuária que atenda às demandas de abastecimento interno, de geração de divisas por exportações, de elevação da atividade agroindustrial e do nível de emprego.

Para tal, é indispensável levar-se em consideração algumas premissas fundamentais: é necessário que a sociedade brasileira reconsidere alguns conceitos e passe a encarar o setor agropecuário como estratégico, conferindo-lhe uma importância maior do que fazem crer as análises econômicas mais simplistas. Destaque-se o enfoque puramente econômico, no qual se deve considerar a relevância do setor, não pelo que representa, diretamente, no PIB nacional (algo em torno dos 10%), mas pelo conjunto das atividades a jusante e a montante das propriedades, ou seja, a indústria e o comércio de insumos e máquinas agrícolas, a prestação de serviços ao campo, o financiamento das atividades, o processamento e a comercialização de produtos agrícolas e outras muitas atividades que existem exclusivamente em função da atividade agropecuária. Esse conjunto da economia, denominado agronegócio (ou agribusiness) é responsável por não menos do que 40% do PIB nacional e é o maior gerador setorial de empregos da Nação.

Destaque-se, também, sob o enfoque da geração de empregos, já que a agricultura é, inquestionavelmente, um dos setores em que mais se geram empregos por unidade financeira aplicada. Bilhões de reais destinados a montadoras

de automóveis, além de significarem uma distorção de política macro do desenvolvimento, geram poucos empregos, se comparados com investimentos de mesmo porte no setor agropecuário. Estudo do BNDES indica que, para cada R\$ 1 milhão a mais produzido no setor automotivo, são gerados dois empregos diretos e 16 indiretos, e que o mesmo valor, no setor agropecuário, gera 89 empregos diretos e 24 indiretos.

Considere-se, ainda, o aspecto social, visto que da terra vivem milhões de famílias brasileiras e somente pela atividade agrícola conseguem produzir os alimentos e retirar a parca renda necessária a sua sobrevivência.

Visto de qualquer ângulo, é fundamental alterar substancialmente a política agrícola atual. Claro está que isso somente poderá ocorrer em profundidade se forem alterados alguns dos principais aspectos macroeconômicos que orientam a política brasileira e as prioridades nacionais. Entre essas medidas, citam-se: a queda das taxas de juros a níveis "civilizados"; a efetiva fiscalização estatal sobre as instituições financeiras públicas e privadas; a orientação fiscal em favor do desenvolvimento e da implementação de políticas ativas, com a participação efetiva do Estado na promoção do crescimento; e o primado da produção sobre a intermediação financeira.

As mudanças de política agrícola necessárias deveriam ter a orientação voltada para conferir renda e segurança à atividade agropecuária. O aumento de renda é que ensinará a capitalização dos agricultores e do setor agropecuário, e favorecerá o aumento da atividade econômica no campo. Sem uma decidida política de aumento da renda rural, estarão fadadas à inocuidade as medidas que objetivam equacionar o impasse em que está envolvido o setor. E este aumento de renda passa por extirpar de nossas políticas atuais a importação desenfreada de produtos agrícolas — não raras vezes subsidiados pelos países de origem ou, então, embutindo práticas de dumping; a excessiva liberdade com que o setor financeiro calcula e cobra dos agricultores o resultado dos financiamentos concedidos, sem a possibilidade de arbitramento que não a lenta Justiça; a depressão de preços dos produtos — decorrente, também, do desemprego e da falta de renda urbana — entre outros fatores.

Uma nova política agrícola deverá estar centrada em consistentes investimentos governamentais em pesquisa agropecuária e extensão rural, de forma a capacitar tecnologicamente o setor rural. Somente o aprimoramento tecnológico da exploração agropecuária elevará a competitividade de nossa agricultura e permitirá a elevação de nossos índices de produtividade e o incremento da produção.

Uma nova política agrícola deverá, também, levar em conta a necessidade de se estruturar um sistema de crédito rural que atenda às demandas do setor e que esteja embasado em prazos e juros adequados à realidade dos riscos, da baixa rentabilidade da atividade agropecuária e das reduzidas taxas de juros praticadas nos principais países produtores agrícolas. Deverá, também, estar sintonizada com mecanismos alternativos de financiamento da atividade, em que se sobressaem o cooperativismo de crédito e outras formas mais simples e menos burocratizadas de financiamento. Não creio que seja compatível com uma ativa e massificada política de crédito sua concentração em um banco oficial que busca, ao mesmo tempo, competir no mercado financeiro, mais ágil e concorrido. Essa dualidade persegue os bancos oficiais, há mais de uma década. Não se pode exigir alta eficiência capitalista de uma instituição que esteja, efetivamente, voltada para os interesses dos agricultores, principalmente os pequenos.

Finalmente, a política agrícola do futuro deveria incorporar a necessidade de se reorientar no sentido da ampliar e democratizar as oportunidades no campo, aprimorando os mecanismos que facilitem o acesso de um maior número de pequenos agricultores aos instrumentos de política, evitando o bem-sucedido, porém perverso, processo de concentração e de exclusão econômica e social, característico do modelo desenvolvido no Brasil desde os anos 70.

Tudo isso somente será possível à medida que se modifique o pensamento predominante na área econômica governamental, de considerar a agricultura como um setor econômico igual a outro qualquer. As especificidades do setor agropecuário — devido às idiosincrasias dos agricultores, ao elevado grau de influência dos fenômenos naturais, ao elevado grau de dependência de tecnologias biológicas, mais influenciadas pelo imponderável, aos riscos intrínsecos envolvidos, à atomização da produção e a outros importantes fatores — são determinantes de condições únicas que devem ser consideradas no momento da formulação de políticas para o setor. A sensibilidade para tal percepção não é uma qualidade dos formuladores e condutores da política brasileira da atualidade.

**Eng^o Agrônomo JOSÉ CORDEIRO DE ARAUJO -
Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados - Especialista em Políticas Públicas e Governo (UFRJ).**

Publicado originalmente na Revista Unafisco Ano 7 - nº 28 - abril/junho de 1999.