

## **A POLÍTICA AGRÍCOLA E O ENDIVIDAMENTO DO SETOR RURAL**

---

*Carlos Nayro Coelho<sup>(1)</sup>*

### **1.Introdução**

Durante a recente reforma ministerial, o Presidente da República voltou a enfatizar as três grandes metas do Governo Federal para os próximos anos: gerar grande quantidade de empregos, atingir US\$ 100 bilhões nas exportações totais e manter a estabilidade da moeda.

A obtenção dessas metas vai depender, fundamentalmente, do desempenho do *agribusiness* nacional, devido ao seu alto coeficiente de geração de empregos por unidade de investimento, pela sua posição privilegiada no comércio internacional em termos de competitividade e pela necessidade de manter o mercado doméstico abastecido.

Nesse contexto, estabeleceu-se como parte da estratégia o objetivo de alcançar a produção de 100 milhões de toneladas de grãos nos próximos dois ou três anos.

É preciso, portanto, que o setor produtivo volte a operar com plena capacidade, o que implica a realização de algumas reformas no atual modelo de apoio à agricultura adotado no Brasil que, por sua vez, passa pela solução do problema do endividamento do setor rural.

Como se sabe, o modelo de apoio à agricultura brasileira sempre foi excessivamente concentrado em instrumentos financeiros de curto prazo.

Em sua essência, esse modelo é baseado no modelo americano de apoio à agricultura, adotado na época do *New Deal*, na década de trinta, que buscava a paridade entre renda rural e a renda urbana por meio da criação do *support price* e da ampliação do *farm credit system*.

Sua aplicação se dava através de aquisições diretas e de empréstimos de comercialização (*marketing loans*) e o crédito rural era executado por um sistema de bancos agrícolas de natureza privada, mas operando com forte patrocínio do setor público.

No decorrer dos anos esses instrumentos foram sendo ajustados e aperfeiçoados. Entre as modificações mais importantes pode-se citar a introdução do *target price*, que embutia o controle da área plantada, as mudanças nos mecanismos de crédito para estimular a participação dos bancos comerciais e a introdução de um subsídio (diferença entre o preço suporte e o preço de mercado) nos *marketing loans* para se evitar aquisições governamentais. O crédito patrocinado pelo governo, que na década de trinta era responsável pela quase totalidade da oferta de crédito formal à produção, atualmente contribui com menos de 17%.

Devido aos acordos da OMC e a alguns problemas de natureza orçamentária (ligados à dificuldade de previsão dos desembolsos), a lei agrícola de 1996 (*Fair Act*) passou a dar maior ênfase ao seguro agrícola e praticamente "congelou" os programas oficiais baseados no suporte de preços, substituindo-os por pagamentos diretos ao produtor. Somente com a recente crise no mercado de *commodities* agrícolas os *marketing loans* voltaram a ser usados em grande escala.

A diferença fundamental entre o modelo americano e o brasileiro é que o modelo americano deu uma ênfase muito grande aos programas de desenvolvimento rural, principalmente no tocante à infra-estrutura (estradas rurais, armazéns e eletrificação rural), à educação, à pesquisa e paralelamente estimulou a criação de um amplo e sofisticado sistema multimodal de transportes para o escoamento das safras.

Por outro lado, o forte viés de curto prazo do modelo de política agrícola brasileiro

contribuiu para piorar a curva de distribuição de renda no país para, de certa forma, justificar a ausência de investimentos governamentais em infra-estrutura de apoio à produção e comercialização, tornando o setor rural extremamente vulnerável aos *swings* da política macroeconômica, que certamente são os principais responsáveis pela escala de endividamento do setor.

## **2. O Modelo Brasileiro de Apoio à Agricultura**

As políticas de apoio à agricultura via crédito remontam ao século passado, envolvendo basicamente o café e o açúcar, mas somente foram sistematizadas na década de trinta, com a criação da Carteira de Crédito Rural e Industrial do Banco do Brasil (CREAI).

O sistema de preço suporte foi criado na década de quarenta, mas só começou a operar em escala razoável a partir de meados da década de sessenta, quando o Governo promoveu uma ampla mudança na política agrícola para aumentar a produção de grãos e diversificar e aumentar as exportações agrícolas.

As principais medidas adotadas naquela época foram a reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). No início da década de setenta também foi criada uma empresa estatal de pesquisa agropecuária (a EMBRAPA) para dar suporte tecnológico ao sistema produtivo.

Os resultados da nova política foram imediatos. Entre 1965 e 1980 ocorreu o grande salto na direção de uma nova economia agrícola, baseada na produção de grãos, na agroindústria a ela relacionada e nas exportações, até atingir a sua atual configuração.

Nesse período a produção de grãos dobrou, passando de 25,1 milhões de toneladas para 49,9 milhões de toneladas. O melhor desempenho ficou por conta da soja, cuja produção, em 1965, era praticamente inexistente e, em 1980, atingiu 15,1 milhões toneladas.

A estratégia de aumentar e diversificar as exportações agrícolas também deu resultados. Entre 1965 e 1980, as exportações agrícolas cresceram, em termos reais, mais de 273%, e a participação do café e do açúcar, que era de 99% no primeiro ano,

caiu para 39,1%. Atualmente, é inferior a 26%.

Embora a PGPM em alguns momentos tenha desempenhado um papel fundamental, principalmente na região de fronteira agrícola, o pilar de sustentação do novo modelo foi o crédito agrícola.

Entre 1965 e 1998, foram aplicados, em valores de 1997, cerca de US\$ 340 bilhões em todas as modalidades. No primeiro ano de operação do SNCR (1966), as aplicações totalizaram apenas US\$ 773,3 milhões. Nos quinze anos seguintes, a tendência foi de crescimento acentuado, tendo o volume máximo sido alcançado em 1979 (US\$ 20,4 bilhões). Em 1975, o total de crédito concedido (US\$ 17,5 bilhões) chegou a um valor equivalente a 58,9% do PIB líquido de todo o setor agropecuário (US\$ 26,9 bilhões).

Durante o período 1970 a 1985 (último ano de taxa real negativa), foram transferidos, a preços de 1997, cerca de US\$ 31,5 bilhões para a agricultura na forma de subsídios (medido pela diferença entre a inflação e a taxa de juros). A concentração dos subsídios concedidos ocorreu entre 1974 e 1983. Em 1976, 1979 e 1980 foram concedidos 43,8% do total.

O agravamento da crise fiscal do Estado brasileiro, a abertura da economia no início dos anos noventa e a estabilização da moeda em meados da década trouxeram duas mudanças importantes na política agrícola: a redução drástica na oferta de crédito oficial e a introdução de dois instrumentos menos onerosos e menos intervencionistas para substituir os instrumentos tradicionais da Política de Garantia de Preços Mínimos: o Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) e o Contrato de Opções.

O Prêmio de Escoamento da Produção (PEP) foi baseado no novo mecanismo do *marketing loan*, que transfere para o produtor ou comerciante um subsídio correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço mínimo, evitando as problemáticas aquisições governamentais que ocorriam quando o preço de mercado ficava abaixo do preço mínimo. Como efeito do PEP, os estoques públicos, que no final da década de oitenta chegaram a atingir perto de 20 milhões de toneladas de grãos, nos últimos anos não têm ultrapassado a dois milhões de toneladas.

O instrumento contrato de opção foi baseado nos *futures and options program*, desenvolvido nos EUA na década de oitenta para substituir ou complementar o

programa de suporte de preços. Naquele país os contratos de opções são operados em ambas as pontas por agentes privados. No Brasil o programa tem os mesmos objetivos, mas ainda é inteiramente patrocinado pelo Governo Federal, através da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

### **3. As Causas do Endividamento Rural**

Enquanto existia subsídio ao crédito rural e a PGPM cobria parte do custo de transporte das regiões de fronteira, os produtores conseguiam operar de forma satisfatória, apesar dos elevados custos de transação, advindos, principalmente, da precária infra-estrutura existente.

Os problemas financeiros do setor tiveram início com a decisão governamental de eliminar o subsídio ao crédito e elevar gradativamente a taxa real de juros como parte da estratégia de combate à inflação. Nas regiões mais distantes, a situação foi agravada mais ainda pela retirada do subsídio ao transporte via política de preços mínimos.

Além disso, houve alguns anos em que um grande volume de recursos foi colocado à disposição do setor rural, o que de certa forma induziu os agricultores a aumentar a escala de endividamento, apesar do juro real crescente (em 1989 ultrapassou 12% ao ano). Em 1987, por exemplo, os empréstimos totalizaram US\$ 13,6 bilhões; em 1998, US\$ 11,2 bilhões e em 1989, US\$ 13,4 bilhões.

Somente a partir de 1990, com a manutenção da política de juros reais elevados e com as mudanças nos mecanismos de indexação das dívidas rurais adotadas no Plano Collor, os produtores rurais endividados começaram a sentir as dificuldades advindas.

A redução na oferta de crédito trouxe algumas transformações importantes como o estímulo ao autofinanciamento e uso de fontes informais de crédito ligadas ao *agribusiness*. Para se ter uma idéia de grandeza, basta dizer que, em 1979, o SNCR forneceu US\$ 20,4 bilhões ao setor rural e, em 1989, US\$ 13,4 bilhões. A média da década de noventa foi de US\$ 7,5 bilhões, sendo que em 1996 apenas US\$ 4,9 bilhões foram colocados à disposição do setor.

Apesar das modificações na estrutura operacional dos programas de suporte, o problema do endividamento foi se agravando com o passar do tempo, trazendo à tona

algumas "mazelas" do sistema como um todo, como o excesso de concentração (como mostra o Quadro I) e o excesso de interferência política, tanto na rotina de concessão de alguns empréstimos como na própria administração do crédito oficial (principalmente no que se refere a anistia de dívidas e suas prorrogações).

Conforme mostra o Quadro I, o saldo total da dívida junto ao Banco do Brasil (que representa em torno de 75% do total) atinge pouco mais de R\$24 bilhões, envolvendo cerca de 701.658 mutuários. Sua distribuição é extremamente concentrada em poucos mutuários: quase 58% do total (R\$ 13,7 bilhões), com saldo individual acima de R\$200 mil, está nas mãos de 2,11% dos mutuários (14.780 contratos). Ampliando para a faixa acima de R\$50 mil, o valor da dívida em poder de 7,59% dos mutuários atinge R\$18,7 bilhões (78,08%). Acima de R\$1 milhão, o dado impressiona: 0,31% dos mutuários (2.178) devem R\$ 8,89 bilhões, mais de 37% do total.

### Quadro I

#### Saldo dos Empréstimos ao Setor Rural

<b>Faixa (R\$)</b>	<b>Mutuários</b>	<b>%</b>	<b>Valores em Mil R\$</b>	<b>%</b>
1 - 10.000	513.658	73,21	1.413.440,00	5,89
10.001 – 50.000	134.774	19,21	3.848.580,00	16,03
50.001 - 200.000	38.446	5,48	4.992.170,00	20,79
200.001 - 500.000	10.530	1,50	3.487.240,00	14,52
500.001 – 1.000.000	2.072	0,30	1.376.010,00	5,73
Acima de 1 Milhão	2.178	0,31	8.892.200,00	37,04
<b>TOTAL</b>	<b>701.658</b>	<b>100,00</b>	<b>24.009.640,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco do Brasil

Embora não tenha sido divulgado oficialmente, sabe-se que a dívida agrícola junto aos bancos privados chega a mais de R\$ 8 bilhões e tem um perfil ainda mais concentrado.

Na realidade, com a derrubada da inflação, em meados da década atual, que com sua parafernália de índices, cálculos etc., certamente mascarava a realidade, a situação atingiu seu ponto crítico, criando um *embroglio* econômico-financeiro que estava ameaçando paralisar grande parte do *agribusiness* nacional e, portanto, colocando em perigo o plano de estabilização devido ao enfraquecimento de um dos seus principais pilares de sustentação.

Ademais, o modelo de política agrícola permaneceu praticamente inalterado, com pouca ou nenhuma ênfase nos programas de natureza estrutural e sem nenhuma estratégia conjunta com outros órgãos do Governo para reduzir os elevados custos de transação que incidiam, de forma dramática, sobre o setor agrícola.

Para amenizar o problema e criar ao mesmo tempo uma perspectiva otimista para o setor, o Governo lançou três programas: a securitização da dívida agrícola, destinado a permitir, de imediato, o acesso ao crédito, a implantação e dinamização dos corredores multimodais de transportes para reduzir os elevados custos de escoamento das safras e a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), para inserir os pequenos produtores na economia de mercado dentro dos princípios básicos do desenvolvimento rural sustentado.

Com relação ao primeiro programa, o quadro II mostra que foram securitizados, em 1995, cerca de 146.292 contratos, no valor de R\$6.804,53 milhões. Considerando-se o perfil de distribuição do débito, que basicamente pouco mudou após a securitização, nota-se que na faixa entre R\$200.001,00 e R\$ 500.000,00 foi onde ocorreu participação com relação aos contratos existentes. Nessa faixa, 72,04% dos contratos foram securitizados.

## Quadro II

### Dívidas Rurais Securitizadas

Faixa (R\$)	Mutuários	%	Valores em Mil R\$	%
-------------	-----------	---	--------------------	---

1 - 10.000	52.547	40,65	238.940,00	3,51
10.001 - 50.000	44.547	34,46	1.076.560,00	15,82
50.001 - 200.000	24.268	18,77	2.516.860,00	36,99
200.001 - 500.000	7.586	5,87	1.904.410,00	27,99
500.001 - 1.000.000	162	0,13	108.780,00	1,60
Acima de 1 Milhão	172	0,13	958.960,00	14,09
<b>TOTAL</b>	<b>129.282</b>	<b>100,00</b>	<b>6.804.510,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco do Brasil

A segunda maior participação ocorreu na faixa situada entre R\$50.001,00 e R\$200.000,00, onde o número de contratos securitizados chegou a 63,1%. Entre R\$50.001 e R\$200.000, atingiu 33,1%. Na faixa dos pequenos contratos, situados abaixo de R\$10.000,00, e nos grandes contratos, acima de R\$ 500.000,00, os índices foram bem inferiores.

Nos primeiros o índice foi de apenas 10,2% e nos últimos de apenas 7,8%. O motivo dessa coincidência deve ser cultural: os primeiros sempre pagam em dia seus compromissos e os últimos só recentemente foram incluídos no programa.

Recentemente foi lançado o Programa Especial de Saneamento de Ativos (PESA), que refinanciou R\$ 2,1 bilhões de dívidas rurais, sendo que 73,95% do valor foram destinados para devedores acima de R\$1 milhão (Quadro III).

### Quadro III

#### Programa Especial de Saneamento de Ativos

<b>Faixa (R\$)</b>	<b>Mutuários</b>	<b>%</b>	<b>Valores em Mil R\$</b>	<b>%</b>
--------------------	------------------	----------	---------------------------	----------

Até 200.000	2.359	65,46	149.270,00	7,08
200.001 - 500.000	634	17,59	204.850,00	9,71
500.001 - 1.000.000	282	7,82	195.570,00	9,27
1.000.001 - 2.000.000	166	4,61	230.680,00	10,94
Acima de 2.000.000	163	4,52	1.329.070,00	63,01
<b>TOTAL</b>	<b>3.604</b>	<b>100,00</b>	<b>2.109.440,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Banco do Brasil

Além da securitização, dos corredores multimodais e do PRONAF, foram feitos vários esforços na área tributária, que culminaram com a aprovação da **Lei Kandir** e com a redução (ou eliminação) de alguns impostos que incidiam sobre alguns insumos, máquinas e equipamentos agrícolas.

A despeito de alguns percalços, que provocaram (e continuam provocando) grandes atrasos na implantação de alguns corredores, e de alguns problemas operacionais na implantação do PRONAF, os dois programas têm apresentado resultados positivos. No ano passado, foram transportadas 550.000 toneladas de grãos pelo corredor do rio Madeira e embarcadas mais de 372.000 toneladas no porto da Ponta da Madeira, em São Luís do Maranhão. A previsão para as dotações do PRONAF para 1999/2000 é de R\$3,4 bilhões, cerca de 70% superior à do ano anterior.

O programa de securitização não alcançou os resultados esperados, o que de certa forma era bastante previsível. A razão mais importante é que, talvez em função do excesso de preocupação com alongamento das dívidas e não com capacidade futura de pagamento e da influência do principal agente financeiro na formulação o programa, a sistemática de correção dos débitos, que na realidade era o cerne do problema, não foi alterada em sua essência, mantendo-se as distorções, largamente difundidas, na relação entre o valor real recebido e o valor real devido.

Conforme exemplos largamente divulgados na mídia, a incidência de multas, taxas de

manutenção, juros muito acima do padrão internacional e outras taxas elevaram em até dez vezes o valor do empréstimo original, em **real**, no período de 10 anos. Um empréstimo calculado pela taxa de juros *prime rate* teria um custo financeiro de, no máximo, 78% entre 1989 e 1999, que somado com a inflação no período do Plano Real daria uma correção aproximada 150%.

Além disso, a recente queda generalizada nos preços das principais *commodities* agrícolas após a crise asiática reduziu mais ainda a capacidade dos produtores de cumprirem os compromissos assinados.

#### **4. Uma Solução Para o Problema da Dívida Rural**

Da mesma forma que o universo agrícola brasileiro é altamente heterogêneo e diversificado, o segmento envolvido com o SNCR também é formado de grupos com características próprias. Por essa razão, grupos de empresários agrícolas sérios, honestos e cumpridores de seus deveres são obrigados a conviver com grupos de empresários aventureiros, desonestos e devedores costumazes.

Em atividades menos complexas e menos sujeitas a influências de eventos fora de seu controle e que afetam diretamente a sua rentabilidade, seria bem mais simples "separar o joio do trigo" e, portanto, categorizar aqueles empresários que são realmente inadimplentes devido a problemas de gerenciamento interno, como malversação de recursos, incompetência e inexperiência e os que o são devido a causas externas.

Todavia, no ambiente agrícola é bem diferente. Como se sabe, a atividade agrícola é uma atividade sujeita a elevado grau de risco e incerteza, devido às dificuldades de se prever o comportamento futuro do mercado, dos fenômenos naturais e das políticas governamentais. Nos últimos anos, a maior fonte de incerteza tem sido a política macroeconômica do governo. Seus reflexos na política agrícola, principalmente nos mecanismos de financiamento rural, foram decisivos no processo de endividamento.

Dessa forma, é muito difícil o estabelecimento de qualquer método que reflita com exatidão o peso de cada variável externa e interna no resultado do exercício de cada produtor e, por conseguinte, no seu grau de endividamento, a fim de se estabelecer critérios de negociação individual para o pagamento das dívidas. Como os produtores rurais que lançaram mão dos recursos do crédito oficial foram afetados negativamente

pelas políticas econômicas (ainda que de forma diferenciada) em seu conjunto, tudo leva a crer que é necessário o estabelecimento de um critério geral. Em seguida, dentro desse critério geral, seriam feitos os enquadramentos caso - a - caso.

Qual seria, então, um critério geral que atenda aos interesses de todos os agentes envolvidos, ou seja, os agentes financeiros, os produtores e o governo?

No caso dos agentes financeiros o interesse é obviamente ter o mínimo de empréstimos lançados em crédito em liquidação (CL). O dos produtores, por sua vez, é pagar o menos possível, com pagamentos compatíveis com suas respectivas capacidades de pagamento.

No caso do Governo, o interesse seria o de estabelecer um critério que exija o mínimo os desembolsos do Tesouro Nacional, para atender às exigências do ajuste fiscal.

No atual contexto, todavia, o Governo tem consciência de que por suas características e por sua posição competitiva no mercado mundial, o *agribusiness* nacional tem um papel relevante na estratégia de gerar grande número de empregos e aumentar as exportações. Isso sem falar na contribuição que o setor tem dado para a estabilização da economia.

É evidente que para atingir esses objetivos e metas a agricultura tem que operar em plena capacidade, o que implica que a problemática da dívida agrícola não impeça que muitos produtores participem do processo. Em síntese, a situação é tal que é impossível atingir as metas de geração de empregos e de exportações sem que mudanças importantes ocorram nos atuais métodos e sistemas de apoio à agricultura, o que, sem dúvida, passa pela solução do problema do endividamento do setor.

Muito tem se falado sobre fontes alternativas de financiamento da agricultura, como o próprio autofinanciamento, os adiantamentos contratuais de compra antecipada da produção, a captação de recursos no mercado de capitais, os recursos externos etc. e também da falência do crédito rural oficial.

Em condições de equilíbrio fiscal ou em economias ajustadas, todas essas alternativas são largamente usadas para financiar a produção. No Brasil, devido aos reflexos das condições macroeconômicas atuais (que ao que tudo indica irão prevalecer por algum

tempo), fica praticamente impossível a substituição, em larga escala, do crédito oficial por esses mecanismos.

Taxa de juros para a agricultura brasileira muito acima das taxas praticadas em outros países simplesmente inviabiliza economicamente a atividade ou torna o empréstimo impagável, como na realidade aconteceu em passado recente.

O crédito rural oficial pode estar falido em seu formato administrativo ou em seus mecanismos operacionais (que, sem dúvida, precisam ser modernizados e estar menos sujeitos a ingerências políticas), no entanto, como fonte de recursos para o setor rural, a tendência é que ele ainda continue por muito tempo como a espinha dorsal do financiamento agrícola no país.

Isso reforça a necessidade de se encontrar uma saída para o impasse do endividamento.

Como em qualquer processo de negociação, no caso da dívida rural existe a presença dos três elementos indispensáveis à existência da negociação em si: as partes interessadas, os interesses envolvidos e a consciência de todos de que é necessário encontrar rapidamente alguma saída para o impasse.

As propostas para a solução do problema, apresentadas recentemente durante os protestos em Brasília, tanto da parte dos ruralistas como da parte do Governo, envolvem basicamente a concessão de um rebate no saldo devedor de cada agricultor. As divergências ficaram por conta do tamanho do rebate.

Embora válidas no sentido de reconhecerem a existência de um grande descompasso entre a capacidade de pagamento dos produtores (agravada presentemente pela crise que atinge os mercados agrícolas mundiais) e o montante contábil da dívida, as propostas apresentadas têm dois pontos que suscitam discussões. O primeiro é que elas transferem exclusivamente para o Tesouro o ônus do acordo, reacendendo a velha cultura do perdão das dívidas. O outro é que elas tratam a questão do endividamento com um fato isolado dentro da política agrícola brasileira e, portanto, não procuram resolver a questão num contexto estrutural, para se evitar a sua repetição no futuro.

Para se resolver de forma definitiva o problema, é necessário, primeiramente, encontrar um meio que represente um rompimento definitivo com o passado altamente

problemático de inflação elevada, de imprevistos financeiros e de desarranjos macroeconômicos de diferentes naturezas, que estão em sua raiz. O segundo passo seria promover as mudanças na política agrícola, de modo que ela seja ajustada com maior rapidez e intensidade com mecanismos de apoio doméstico compatíveis com a realidade do mundo moderno.

Um rompimento definitivo com o passado significa obviamente encontrar uma forma de zerar toda a dívida agrícola. Como isso poderia ser feito com o máximo de neutralidade e de simplicidade e sem que o Tesouro Nacional tenha que bancar todo o ônus?

Analisando-se todos os aspectos relacionados com o processo de endividamento chega-se à conclusão que não existe um critério geral perfeito que contemple todas as nuances do problema, de modo a evitar possíveis distorções ou mesmo injustiças.

**Um critério que atenderia com razoável aproximação os requisitos da neutralidade, da simplicidade e da distribuição do ônus seria fixar o saldo devedor de cada mutuário com base no valor de mercado dos bens dados em garantia.**

Ilustrando: se, por exemplo, o saldo devedor atual de determinado mutuário for R\$200.000,00, mas o valor atual de mercado dos bens dados em garantia for de apenas R\$50.000,00, o valor atual da dívida passa a ser automaticamente R\$50.000,00.

As vantagens desse critério são as seguintes:

- a. vai ao encontro da maior e mais freqüente reclamação dos produtores endividados, que é a de que o valor dos ativos dados em garantia, se vendidos no mercado, cobririam apenas uma pequena parcela do saldo devedor;
- b. elimina todas as polêmicas com relação ao valor contabilizado da dívida; vale dizer que os tribunais têm dado ganho de causa aos produtores, em todas as suas contestações aos atuais métodos de cálculo.
- c. produtor com espírito profissional que realmente estiver interessado em continuar na atividade produtiva terá todo interesse em "zerar" sua dívida de

imediatamente para continuar com acesso ao crédito sem ter que entregar o bem dado como garantia.

d. de qualquer modo, se o mutuário não pagar a dívida, o agente financeiro vai receber o valor de mercado do bem dado como garantia, só que por meio de longa disputa judicial.

e. se o mutuário não aceitar pagar o novo valor, pelo menos terá o incentivo de limpar o seu cadastro, entregando de imediato a garantia ao agente financeiro, sem as custosas demandas judiciais que envolvem processos dessa natureza.

f. resolve, em termos definitivos, essa novela da dívida rural de forma mais compatível com a realidade do mercado de ativos, sem as necessidades de perdão generalizado ou de rebates sugeridos aleatoriamente e, portanto, sujeito a polêmicas infundáveis.

Certamente uma grande dificuldade seria como tratar a diferença entre o valor a ser recebido pelo banco e o saldo devedor contabilizado (que, no exemplo acima, atinge R\$150.000,00), já que os recursos aplicados ao longo dos anos tiveram diferentes formas de captação e, portanto, diferentes custos.

A rigor, o Tesouro Nacional só teria que ressarcir os agentes financeiros da diferença entre o custo de captação e a taxa de aplicação dos recursos obtidos fora das exigibilidades dos depósitos a vista. Não teria sentido os bancos cobrarem do Tesouro Nacional multas, taxas de manutenção etc., que, sem dúvida, compõem a maior parte do valor da diferença.

De qualquer forma, o processo de negociação ficaria bem mais simples, pois envolveria apenas o Tesouro Nacional e os bancos - basicamente o Banco do Brasil.

## **5. A Reformulação da Política Agrícola**

No tocante à condução geral da política agrícola, é necessário que as formas tradicionais de apoio à agricultura sejam substituídas por mecanismos mais condizentes com o mundo atual.

De uma maneira geral, uma política agrícola moderna tem três objetivos básicos: dar suporte ao setor agrícola na parte financeira com o mínimo de intervenção, criar um ambiente econômico favorável ao aproveitamento pleno das vantagens comparativas do *agribusiness* e procurar transferir com eficiência os chamados **bens públicos** para as comunidades rurais.

Nesse sentido, os instrumentos ou medidas de apoio podem ser divididas em dois grupos. No primeiro, estão as medidas de política agrícola propriamente ditas, cujo centro de decisão está no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento e, no segundo, está o grupo de medidas que são também importantes para o desempenho do *agribusiness*, mas cujos centros de decisão estão em outras esferas do Governo.

O grupo os instrumentos afetos ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento são os seguintes:

- seguro agrícola
- crédito agrícola
- comercialização
- defesa agropecuária
- desenvolvimento rural
- promoção comercial
- negociações agrícolas na OMC em 1999.

Com relação ao **seguro agrícola**, existem dois fatores relevantes. O primeiro é que, em função dos acordos da OMC, os países signatários assumiram o compromisso de eliminar os programas de apoio à agricultura que têm influência sobre os preços de mercado (*coupled programs*), como os de preço suporte. O outro é que ele cobre tanto os riscos de produtividade como os de preços. Com isso os países estão dando maior ênfase ao seguro agrícola, principalmente ao seguro de renda agrícola.

O seguro de renda tem várias vantagens. Entre as mais importantes estão as seguintes:

- a. é um seguro que cobre tanto os riscos de produtividade como os de preços, sem a necessidade de uma política de suporte de preços;
- b. é um instrumento orientado para o mercado, pois no cálculo da renda objeto do seguro, são considerados os preços vigentes no mercado futuro;
- c. é um instrumento que não intervém no sistema de preços (e, portanto, se encontra na caixa verde do acordo agrícola da OMC), pois, ao contrário dos programas de preços mínimos, o Governo não precisa adquirir produtos para evitar queda nos preços;
- d. seguro de renda agrícola pode ser executado por empresas de seguros privadas e tem, dentro do ponto de vista orçamentário, uma grande vantagem com relação aos outros programas, uma vez que a participação governamental se resumiria em subsidiar parte do *premium*. Nos programas de preços suporte, por exemplo, as necessidades de desembolsos são de difícil previsão, pois podem sofrer grandes variações erráticas de um exercício para o outro;
- e. no programa de seguros o valor médio do *premium* (e, portanto, do subsídio) é de fácil previsão e, segundo alguns cálculos preliminares, vai exigir um montante de recursos bem inferior ao dos programas tradicionais de apoio.

Com relação ao **crédito agrícola**, vale destacar que, em função do ciclo produtivo da agricultura, esse instrumento continua sendo, em todo o mundo, essencial para alavancar a produção agrícola. No Brasil, como foi visto, devido a exigências de natureza macroeconômica, o crédito rural oficial continuará ainda por muito tempo como a espinha dorsal do sistema de financiamento da agricultura, independente da fonte dos recursos.

Se, por um lado, a estabilização da economia fez aflorar as mazelas do SNCR, por outro, fez aflorar o seu lado positivo. Atualmente, a relação entre o valor total aplicado e o volume de grãos produzido é bem menor que em épocas anteriores. Ou seja, com a estabilização da moeda, o crédito agrícola tornou-se bem mais eficiente como instrumento de política agrícola para alavancar a produção.

Em termos gerais, o grande problema do crédito rural oficial é que ele continua

carregando alguns vícios de origem. Como se sabe, o SNCR foi desenhado originalmente para operar como o principal, ou talvez como único, instrumento ativo de apoio direto à produção, em um contexto econômico dominado pelo Estado. Em seguida, sofreu várias adaptações para atender às injunções provocadas pelas altas taxas de inflação.

A estabilidade da moeda, a crise do Estado e a abertura da economia não reduziram a importância do crédito rural. Apenas mostraram, em primeiro lugar, que ele deve ser um instrumento de política agrícola complementar aos outros instrumentos e, em segundo lugar, que seus mecanismos operacionais precisam ser modificados ou aperfeiçoados para atender às novas exigências do mercado globalizado.

Sem dúvida, o ponto mais importante em qualquer reforma é a adoção de medidas para desconcentrar o crédito. As estatísticas do Quadro I mostraram a concentração absurda gerada pelo atual modelo de crédito rural. À primeira vista, as principais medidas envolveriam a simplificação operacional dos mecanismos existentes e o aperfeiçoamento das regras de acesso, de modo a distribuir melhor os recursos disponíveis.

Com relação à **comercialização**, tanto o PEP como os contratos de opção envolvem o apoio direto do governo no processo de comercialização, em substituição aos antigos AGF e EGF. O problema desses instrumentos é com relação aos desembolsos: como no sistema antigo, quanto maior a crise no mercado, ou seja a diferença entre o preço mínimo e o preço de mercado, maior o volume de gastos. Isso pode trazer complicações, tanto na área dos acordos internacionais como na área de orçamento. Além disso, principalmente no caso do PEP, quanto maior o universo de atuação, mais difícil se torna o controle, tanto para evitar pagamentos indevidos como na transferência do benefício ao produtor.

De qualquer maneira, com a redução do "custo Brasil" e com a ampliação dos mecanismos privados, como o seguro agrícola e o mercado futuro, a tendência é que o uso desses instrumentos fique cada vez mais seletivo e localizado.

Relativamente à **defesa agropecuária**, o papel desse setor do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, está sendo significativamente ampliado, não somente em decorrência dos acordos da OMC, mas também para atender à exigência crescente

do consumidor brasileiro em termos de qualidade dos alimentos. No mercado internacional a importância cada vez maior dada pelos países às normas sanitárias e fitossanitárias faz com que seja necessária a adoção imediata de várias medidas para tornar esse setor mais dinâmico e mais preciso na execução de suas tarefas. Apesar de vários países tentarem usar de forma cada vez mais freqüente essas normas para restringir as importações, a idéia é que se trata de mais um serviço público, que deve ser prestado com qualidade e eficiência aos empresários envolvidos com o comércio exterior para garantir a ampliação, com segurança, da participação do Brasil no comércio mundial.

Na frente doméstica, a política sanitária e fitossanitária deve contemplar prioritariamente a eliminação, nas cadeias produtivas, de todos os fatores que restringem o acesso ao mercado internacional. Nesse sentido, a eliminação no curto prazo da febre aftosa de todo o território nacional e a adoção de um amplo sistema de controle de qualidade de produtos aceito internacionalmente deve ter alta prioridade.

Como foi visto, o modelo de política agrícola foi centrado na concessão maciça de recursos públicos no crédito rural. Se pelo menos parte desses recursos tivessem sido direcionados para programas estruturais de **desenvolvimento rural** como educação, saúde, infra-estrutura etc., a qualidade de vida da população rural hoje seria bem melhor, os efeitos sócio-econômicos teriam sido bem mais abrangentes e duradouros e a agricultura brasileira seria bem mais competitiva em termos internacionais

Na verdade, a falta de ênfase na construção de boas estradas, escolas, hospitais, sistemas de comunicações, eletrificação rural e equipamentos de apoio ao funcionamento dos mercados teve dois efeitos negativos, que contribuíram para a aceleração do fluxo migratório do campo para a cidade e cujos reflexos são sentidos atualmente com grande intensidade pela sociedade brasileira: o primeiro foi ampliar a diferença entre o padrão de vida rural e urbano e o segundo foi elevar consideravelmente os custos de transação dos produtos agrícolas, dificultando com isso a ampliação dos mercados (doméstico e internacional) e, portanto, inviabilizando o aproveitamento em maior escala do imenso potencial agrícola do país (e o que isso representa em termos de geração de empregos, divisas etc.).

Dessa forma, é importante, dentro da nova perspectiva criada pelo governo, privilegiar os programas de **desenvolvimento rural**, principalmente no que se refere à

capacitação de mão-de-obra. Nesse ponto, vale ressaltar a grande importância da formação e treinamento de empresários agrícolas, que são as pessoas que vão gerenciar diretamente a expansão das atividades do *agribusiness*.

No desenvolvimento rural, agricultura sustentável, que é a adoção gradativa de práticas de cultivo compatíveis com os princípios de conservação do meio ambiente, tende a ser desdobramento natural do fortalecimento da infra-estrutura no campo. Isso porque, à medida que for melhorando a qualidade de vida da população rural, e à medida que os elevados custos de transação forem reduzidos, cada vez mais os produtores terão, condições de absorver as mudanças nos gostos e preferências dos consumidores, e terão, implicitamente, maior grau de responsabilidade, no sentido de responder aos anseios da sociedade.

Embora alguns analistas questionem de forma enfática o papel positivo do mercado na aplicação dos princípios do desenvolvimento sustentável e chamem a atenção sobre os perigos para o meio ambiente das políticas de desregulamentação e liberalização da economia, a experiência mundial mostra justamente o contrário.

Conforme estudos conduzidos por diversas organizações mundiais, como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), as políticas de preservação ambiental nos antigos países comunistas, onde o mercado foi substituído por uma estrutura de planejamento centralizada na alocação dos recursos, foram simplesmente desastrosas. No Brasil, na época em que a intervenção do Estado na economia atingiu o seu ponto máximo, uma grande quantidade de recursos públicos foram utilizados na exploração agrícola da Amazônia (e, portanto, na devastação das florestas), quando sempre se soube que essa região nunca teve vocação para a agricultura.

Evidentemente, para atender às necessidades de crescimento da demanda mundial de alimentos, mesmo no longo prazo, ainda continuará sendo necessária a transferência em larga escala para o setor agrícola de energia na forma de combustíveis, de nutrientes minerais e de produtos químicos (para o controle de pragas). Todavia, o surgimento de técnicas de produção que atendam às exigências de um meio ambiente mais saudável (e que podem ser usadas na produção de alimentos em larga escala) e a consciência cada vez maior da sociedade contribuem para evitar o uso desordenado dos recursos naturais.

Um exemplo disso é a utilização crescente do **plantio direto**, uma tecnologia introduzida no Brasil no início da década de setenta e somente levada a sério, como alternativa ecológica viável, em anos recentes. Atualmente, existem quase 7 milhões de hectares cultivados no regime de plantio direto.

Quanto à **promoção comercial**, vale lembrar que esse é um mecanismo de expansão do comércio que já é utilizado em larga escala pelos grandes exportadores mundiais e envolve duas variantes: financiamento das exportações e *marketing*. Na primeira, o papel do Ministério da Agricultura e do Abastecimento seria criar, com outros órgãos, mecanismos apropriados de financiamento às exportações agrícolas, considerando a mesma sistemática adotada pelos outros países exportadores. Nas exportações agrícolas, devido às características cíclicas da agricultura e ao elevado grau de competitividade dos mercados agrícolas, esses mecanismos são cruciais. Na segunda (*marketing*), a política envolveria a alocação de recursos destinados exclusivamente à promoção dos produtos brasileiros no exterior com base em dois objetivos: ampliação dos mercados tradicionais e criação de novos mercados. Nessa hipótese, é fundamental o empenho do Ministério de Relações Exteriores que, com sua estrutura em outros países, pode contribuir na montagem de programas de promoção dos produtos agrícolas brasileiros em nível mundial.

Com relação às novas **negociações agrícolas da OMC**, é imprescindível que o Ministério da Agricultura e do Abastecimento esteja preparado para discutir os pontos importantes e tenha uma estratégia para avançar em assuntos de interesse para o Brasil.

Para se beneficiar das crescentes oportunidades do comércio internacional é vital manter ambiente econômico adequado. A liberalização do comércio, através dos acordos regionais e multilaterais, fortalece as reformas da política doméstica e permite que o *agribusiness* se desenvolva com competitividade.

Sendo um dos mais importantes participantes do comércio agrícola, tanto em termos regionais como no contexto mais amplo da OMC e do possível Acordo do Livre Comércio nas Américas (ALCA), e por ter uma agricultura muito competitiva, o Brasil poderá ter um papel fundamental nas próximas negociações comerciais e se beneficiar bastante das próximas rodadas de negociações multilaterais.

No outro grupo de medidas, os pontos mais importantes são os seguintes:

- diplomacia comercial;
- legislação trabalhista;
- tributação;
- logística de transportes;
- comercialização.

Em um contexto que envolve tanto negociações multilaterais quanto bilaterais, é importante o estabelecimento de uma **diplomacia comercial** mais agressiva, atuando concretamente para eliminar as barreiras comerciais existentes contra produtos agrícolas brasileiros em alguns países. Para isso, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve procurar participar com sua tecnoestrutura e experiência para dar mais consistência e respaldo técnico ao grupo de negociação. Essa ação deve ser em conjunto com os demais órgãos do governo envolvidos com o comércio exterior, tais como Câmara de Comércio Exterior, MRE e Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior .

No Brasil, **a legislação trabalhista** é antiquada, complexa e paternalista e constitui o maior fator de estímulo à proliferação da economia informal em nível nacional e talvez um dos mais importantes fatores de entrave ao crescimento e modernização da economia e do *agribusiness* brasileiro e portanto do nível de emprego e das exportações. Na China, apesar do regime socialista, uma ampla reforma das leis trabalhistas foi parte da estratégia de implantação do novo modelo de desenvolvimento chinês e do crescimento acelerado das exportações. Portanto, para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e atrair investimentos diretos em áreas do *agribusiness* voltadas para o comércio exterior, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve atuar na linha de frente e mostrar, em conjunto com o Ministério do Trabalho, ao Congresso Nacional e à sociedade a necessidade premente de uma profunda reforma das leis trabalhistas.

Na área de **tributação**, a recente eliminação do ICMS nas exportações, sem dúvida, foi um passo positivo para melhorar a posição competitiva dos produtos agrícolas

brasileiros. Na realidade, até o momento, foi o único fato efetivamente relevante nesse sentido. Nesse ponto, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento deve continuar a luta pela isenção de impostos na comercialização da cesta básica e por uma reforma mais ampla que desonere todo o sistema de investimentos nas atividades agrícolas.

Embora se saiba que os problemas de **logística de transportes** estejam sendo resolvidos através da privatização da malha ferroviária e de projetos para a utilização das hidrovias e da privatização dos portos, dada a rapidez e a forma com que os fatos que afetam o comércio exterior estão acontecendo, e a importância que o transporte tem nos custos de transação dos produtos brasileiros (notadamente agrícolas) o processo está sendo conduzido de forma ainda lenta.

Para dar uma idéia do peso da infra-estrutura no comércio agrícola basta dizer que o custo para se embarcar uma tonelada de soja em Nova Orleans é apenas 25% da despesa de embarque do mesmo produto no porto de Paranaguá e o custo para se transportar esse produto entre as regiões produtoras dos EUA e o porto de embarque (média de 2.000km) por hidrovias, é de apenas US\$ 16/t, enquanto no Brasil chega a US\$ 80/t. O papel do Ministério da Agricultura e do Abastecimento é lutar junto aos órgãos do Governo que cuidam da infra-estrutura, como o MT, para que esses problemas sejam resolvidos o mais rapidamente possível.

Na parte relativa à comercialização, o objetivo deve ser o de ampliar e popularizar o uso de instrumentos privados de transferência de risco, como mercado futuro, e dar condições ao setor privado para exercer as funções de regulação dos mercados com seus próprios estoques ou através do mercado externo. O papel do Estado deverá ser de mero coadjuvante, interferindo apenas em emergências ou no apoio ao pequeno produtor.

Para facilitar a transição dos instrumentos de redução de risco de preços da PGPM para os de mercado, o Governo lançou os Contratos de Opções que, apesar de ainda dependerem fortemente do Governo, representam o primeiro passo na direção do uso do sistema tradicional de mercado futuro nas Bolsas de Futuros.

Nesse sentido, devem ser adotadas as seguintes medidas: a) revisão da Lei de Armazenagem, cujos dispositivos, que são do começo desse século, não geram a confiabilidade necessária à operação dos instrumentos modernos de apoio à

comercialização; b) modificar o sistema de classificação de produtos vegetais por meio da quebra do monopólio estatal, para permitir um serviço capaz de assegurar veracidade quanto à qualidade do produto, elemento essencial na emissão dos certificados de depósito e c) melhorar o sistema de informações agrícolas no que diz respeito à produção, à exportação, aos preços etc., para assegurar transparência no mercado e na formação dos preços.

---

(1) PhD em Economia pela Universidade de Missouri-Columbia(EUA) e Pesquisador da Secretaria de Política Agrícola do Ministério da Agricultura e do Abastecimento.

---

*Revista de Política Agrícola - Ano VIII - Nº 04 - Out - Nov - Dez - 1999*