

NOTA TÉCNICA SOBRE FINANCIAMENTO RURAL NO BRASIL

Nelson Delgado
Sergio Pereira Leite
Valdemar Wesz Júnior

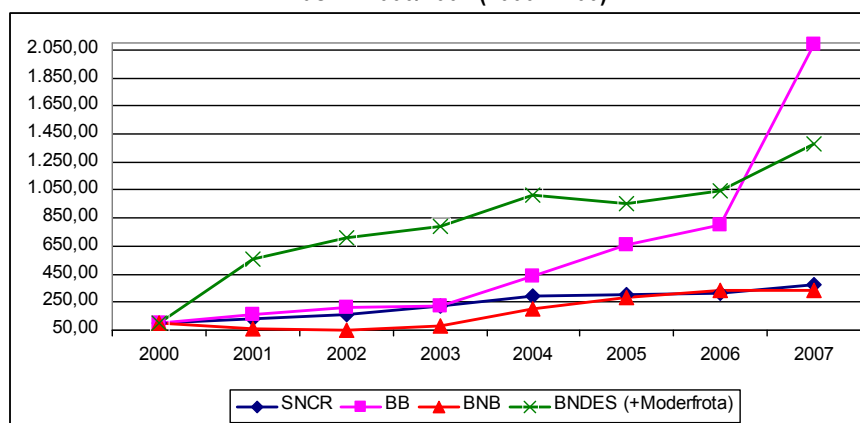
Rio de Janeiro, RJ
Outubro de 2011

1.1 Crédito rural e os instrumentos de financiamento acionados

Um dos primeiros aspectos que devemos considerar nesse tema é o fato de que os bancos públicos (em especial o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste e, de forma crescente, o BNDES) ainda se mantêm como os principais responsáveis pela oferta de dinheiro ao setor rural (tendo em vista a “timidez” que caracteriza o setor financeiro privado nessa área). Isso pode ser constatado no Gráfico 1, com a evolução da oferta creditícia desses bancos nos últimos anos. Destaque-se, como é sabido, o peso e o crescimento dos recursos disponibilizados pelo Banco do Brasil, que saltaram de R\$ 1,12 bilhão em 2002 para aproximadamente R\$ 11 bilhões em 2007.

O BNDES, que também apresentou resultado expressivo, adentrou os anos 1990 com um pesado financiamento por meio do Finame Agrícola e, no período mais recente (pós-1999), com ênfase no primeiro mandato do Governo Lula, com a implementação do Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Moderfrota) que impactou decisivamente o aumento da venda de tratores e equipamentos agrícolas no Brasil (que após ter caído de pouco mais de 30 mil tratores em 2002 para pouco menos de 20 mil em 2005, subiu violentamente para mais de 40 mil unidades em 2008, segundo dados da Anfavea).

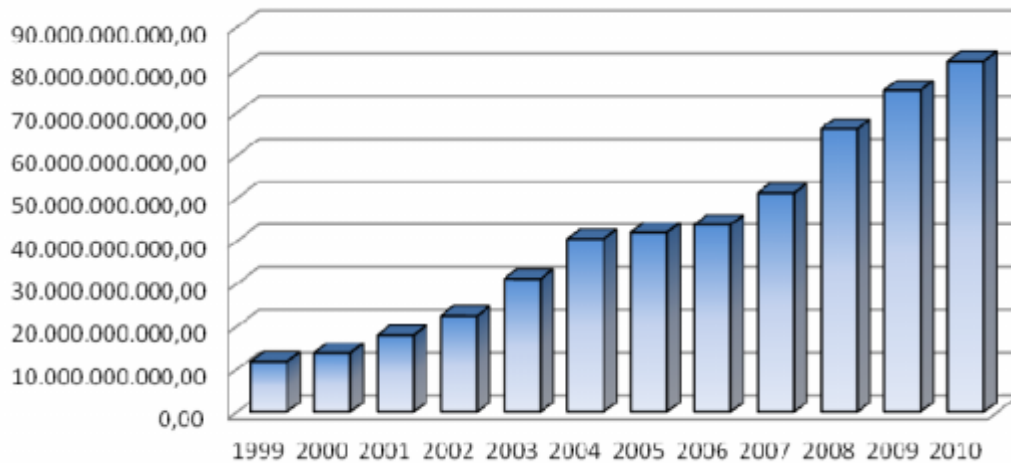
Gráfico 1: Evolução dos Recursos Ofertados para a Agricultura pelos Bancos Públicos Brasil – 2000/2007 (2000 = 100)



Fonte: BB, BNB, BNDES e BACEN.

No que tange ao Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), contabilizado pelo Banco Central, é possível observar, igualmente, uma expansão nos últimos 7 anos. O Gráfico 2 apresenta a performance do período, chamando atenção para o fato de que os valores mais do que duplicaram entre 2002 e 2009, quando foram contabilizados R\$ 69,26 bilhões. É um salto menor do que aquele observado no Pronaf. No entanto, é bom lembrar que este último tem representado apenas cerca de 14%, em média, dos valores totais registrados pelo SNCR no período 2005-2010, embora sua participação tenha crescido em relação aos 10% de 2003.

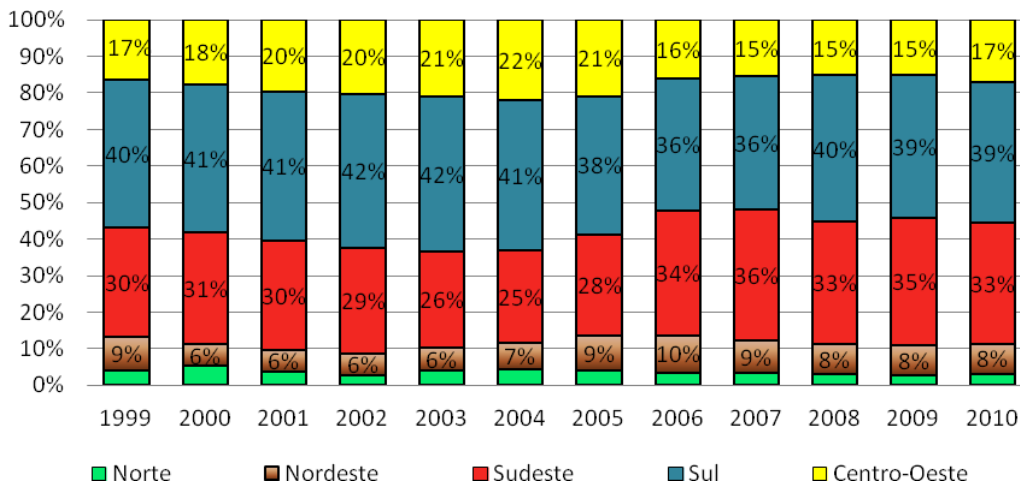
Gráfico 2: Recursos disponibilizados pelo SNCR – Brasil – 1999/2010 – em R\$ correntes



Fonte: Anuário Estatístico do Crédito Rural, Bacen.

Algumas características da distribuição do crédito rural devem ser ressaltadas. A primeira delas diz respeito à participação dos estados no emprego dos recursos emprestados. Conforme pode ser verificado no Gráfico 3, a participação dos estados do Sul é predominante (ao redor de 40%), seguida pela região Sudeste. Nos últimos 5 anos há uma concentração do crédito nessas duas últimas regiões, que totalizaram mais de 70% de todos os valores desembolsados. Note-se que a região Centro-Oeste, que havia aumentado seu peso entre 2001 e 2005 (coincidindo com o *boom* dos preços da soja no mercado internacional), recuou significativamente sua participação nos quatro últimos anos.

Gráfico 3: Distribuição dos valores ofertados pelo SNCR segundo UF – 1999/2010

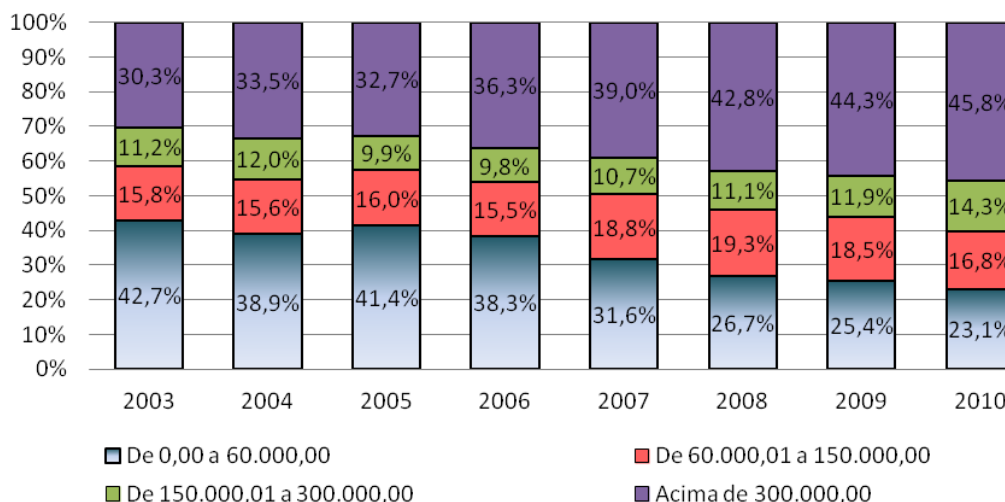


Fonte: idem Graf.2.

Outro aspecto a ser ressaltado é a concentração dos recursos nos contratos de maior valor. Apesar da massiva participação dos menores contratos no número total de operações (sempre acima de 90% do total), cerca de 40% dos valores emprestados encontram-se em contratos cujos valores superam R\$ 300 mil, como pode ser visto no Gráfico 4. É notável o movimento de

concentração ocorrido a partir de 2005, quando esse último intervalo passa de 33% para 46% do montante global. Isso corrobora, por outro lado, o aumento, em igual período, dos valores médios emprestados, que passam de R\$ 562/ha em 2003 para R\$ 1.083/ha em 2009.

Gráfico 4: Participação do Valores emprestados pelo SNCR segundo valor do contrato



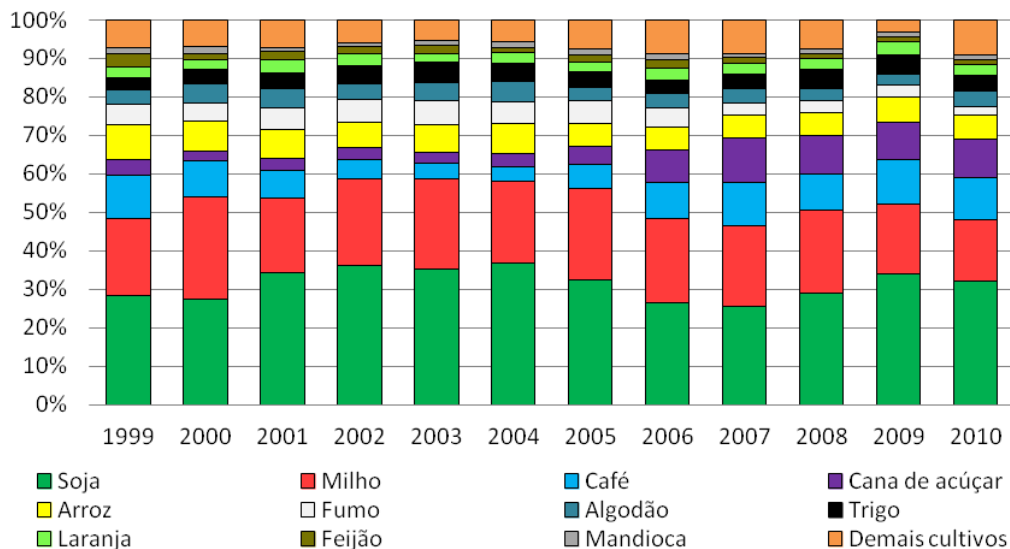
Fonte: idem Graf..2

A distribuição dos recursos entre as modalidades de financiamento (custeio, investimento e comercialização) permaneceu praticamente inalterada durante todo o período, mas, quando consideramos os produtos agrícolas financiados, podemos observar o aumento da participação da soja no total de recursos tomados (primeiro no intervalo 2000-2004 e agora no intervalo 2007-2010). Somando à soja os empréstimos ao milho e ao café teremos computado cerca de 60% de todo o crédito destinado às lavouras, conforme pode ser visto no Gráfico 5. Alguns produtos, como a própria soja e a cana-de-açúcar, contam ainda com financiamentos oriundos do setor privado não regulados pelo SNCR (como empréstimos internacionais, adiantamentos proporcionados pelas *tradings*, Contratos do Produto Rural etc.). Em estados como o Mato Grosso, por exemplo, a soja vem representando sozinha mais de 60% dos recursos do SNCR para as lavouras.

Finalmente é necessário fazer menção à mudança das fontes que lastreiam o SNCR. Como demonstra o Gráfico 6, há uma crescente participação dos recursos obrigatórios (exigibilidades bancárias) na base total do financiamento da política, movimento idêntico ao observado para o Pronaf. Com efeito, essa fonte, durante o governo Lula, oscilou de 35,0% dos recursos em 2005 (piso) para 55,5% em 2007 (topo), secundada pela Poupança Rural e pelos recursos do BNDES (estes últimos com participação decrescente a partir de 2003). Com o aumento da participação dos recursos obrigatórios, visto que os mesmos se constituem numa alíquota dos depósitos à vista dos bancos, e a diminuição das taxas de juros cobradas nos empréstimos agrícolas, aumentou-se também o peso dos bancos privados na oferta dos recursos do SNCR (de 59% no início do governo, em 2003, para 69% em 2009), especialmente na modalidade custeio. Isso não significa, no entanto, que tais bancos operem de fato o empréstimo, visto que muitos preferem não realizar esse tipo de operação. Nesses casos os recursos são recolhidos junto ao Banco Central e destinados ao setor rural. Por outro lado, a maior participação dos bancos privados pode ter favorecido uma oferta mais “seletiva” dos recursos, concentrando as operações em determinados estratos de produtores, regiões e produtos. Os recursos do Tesouro (leia-se OGU), que historicamente financiaram essa política até meados dos anos 1980 (chegando a deter

quase 80% do total das fontes existentes), não voltaram a ter expressão depois da crise fiscal do Estado. Isso não quer dizer, no entanto, que eles não sejam mais importantes, como veremos a seguir. As Operações Oficiais de Crédito (OOC) ainda permanecem estratégicas para as operações de equalização (eliminando o risco do devedor para os bancos intermediadores) e para a renegociação do endividamento do setor.

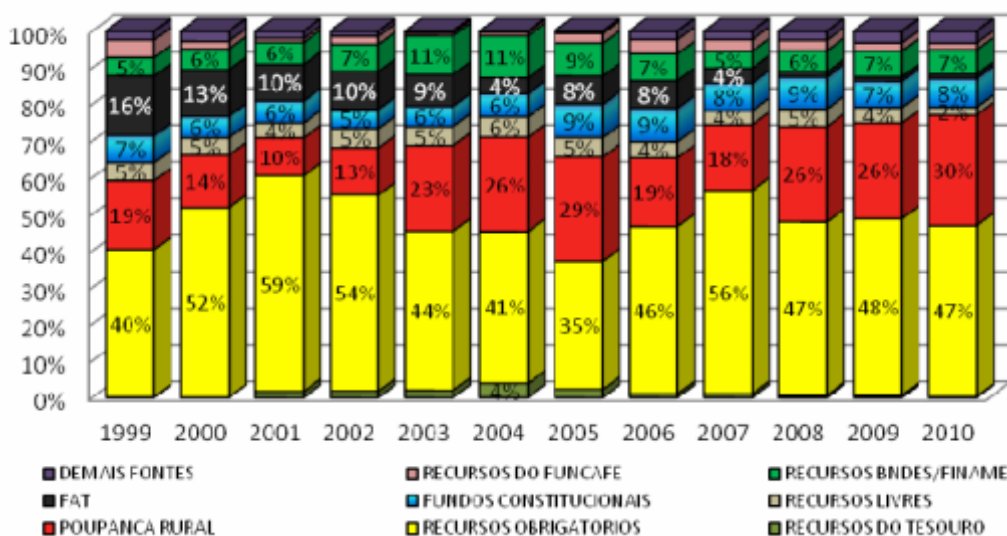
Gráfico 5: Distribuição dos Recursos do SNCR por produto agrícola – 1999/2010



Fonte: Idem Graf. 5.2

É notório, portanto, 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, CDAWA, CRA e LCA), pela Lei 11.076. 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 CDAWA, 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. No período mais recente o CDAWA chegou a atingir 2 mil registros em 2009, mas foi superado agora pela ascensão das LCAs, que alcançaram 10 mil registros, movimentando algo próximo a R\$ 45 milhões no mesmo período. Entre as estratégias em curso, deve ser destacado que, em meados de 2009, circulava pelo Congresso Nacional o Projeto de Lei 5.652 propondo a emissão de títulos da dívida do agronegócio, passíveis de aquisição pelo setor público, direcionados a 'dinamizar' o setor e aumentar a capacidade de financiamento de suas atividades, o que implicaria um complemento de recursos disponibilizados pelo governo, além daqueles aludidos no SNCR.

Gráfico 6: Composição das Fontes de Recursos do SNCR – Brasil – 1999/2010



Fonte: Idem Graf. 5.2

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.

1.2 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf)

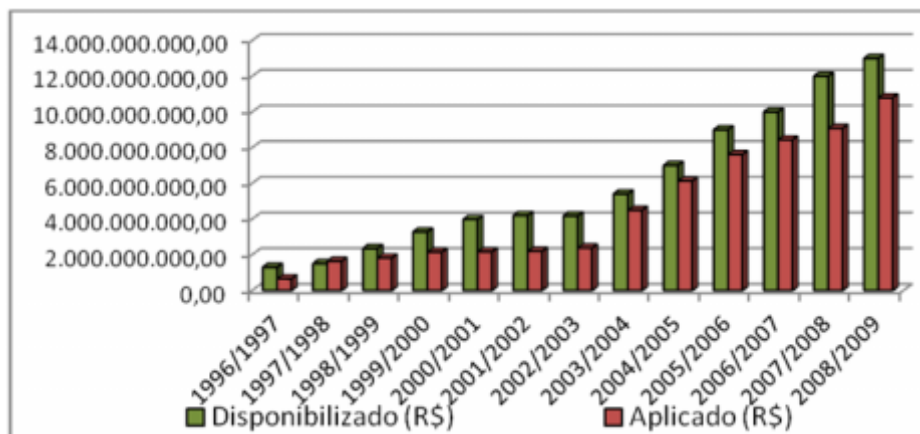
Iniciado durante o primeiro governo Lula, o Plano Safra para a Agricultura Familiar foi uma notável medida de política pública para fortalecer a agricultura familiar no país, cuja criação representou um esforço de ação conjunta entre atores da sociedade civil e agências governamentais articulados através do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Um de seus resultados fundamentais foi estimular, a partir do ano agrícola 2003/2004, o considerável aumento dos recursos financeiros à disposição da agricultura familiar através do Pronaf (programa inaugurado em meados dos anos 1990) e da possibilidade de acesso simultâneo a outros programas de financiamento fora do Pronaf. Buscou também consolidar o processo de adaptação do Pronaf a novas demandas oriundas do reconhecimento da diversidade existente na agricultura familiar brasileira, por meio da criação de novas linhas de financiamento ou do fortalecimento das já existentes: Pronaf jovem, mulher, agroindústria, floresta, agroecologia, eco, semi-árido, pesca etc. E incentivou o aumento dos tetos e dos limites de enquadramento e a redução de juros e simplificação de garantias para financiamento a diferentes grupos de agricultores familiares, classificados em Grupos A, A/C, B, C, D e E (segundo seus níveis de renda e outros critérios), além da inclusão de outros públicos rurais não propriamente de agricultores, como pescadores artesanais, extrativistas, quilombolas etc.

Outro instrumento de política desenvolvido no contexto dos Planos Safra foi o Seguro da Agricultura Familiar (Proagro, Pronaf Mais e Seguro-Safra), que se aliou às políticas de crédito, garantia de preços e comercialização, como componentes centrais de uma estratégia para o fortalecimento da agricultura familiar durante o período 2003-2009.

Assim, os Planos Safras estabeleceram, a partir do ano agrícola 2003-2004, o apoio à comercialização e à segurança alimentar e, animaram, conseqüentemente, o progressivo aperfeiçoamento e o aumento da dotação de recursos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que iniciou como uma das linhas estruturantes das ações do Programa Fome Zero, promovendo tanto o incentivo à produção de alimentos básicos como a canalização dessa produção para as políticas sociais e emergenciais do governo, em suas três instâncias federativas. Ademais à política de comercialização foi incorporada uma Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e de Empréstimos do Governo Federal (EGF) para a agricultura familiar. Associam-se, por fim, às atividades compreendidas nos Planos Safras as políticas de ATER, o apoio ao cooperativismo, medidas emergenciais de diversas ordens, e a prorrogação de dívidas dos agricultores familiares.

O Gráfico 7 abaixo permite visualizar o crescimento considerável do volume de recursos aplicados pelo Governo Lula para o Pronaf durante seus dois mandatos. Os recursos totais aumentaram de R\$ 2,3 bilhões em 2002/03 para R\$ 10,7 bilhões em 2008/09, o que representa um incremento de 454% no volume de recursos investidos pelo Programa no período. O número total de contratos realizados no país também aumentou, mas numa proporção inferior (53%) – passando de 953 mil em 2002 para 1,5 milhão em 2008 – embora tenha caído a partir de 2006. Com isso, o valor médio dos contratos do Pronaf que se manteve relativamente inalterado nos três primeiros anos do primeiro mandato (ainda que superior ao do Governo FHC), começa a crescer significativamente em 2006, atingindo em 2008 um valor 74% superior ao de 2005.

Gráfico 7: Volume total de recursos executados pelo Pronaf (R\$) 1996-2008



Fonte: Pronaf

No segundo Governo FCH, a diferença entre recursos disponíveis e executados pelo Pronaf foi de 57%, indicando que mais de 40% dos valores reservados acabaram não sendo aplicados. Já no Governo Lula, além do aumento dos recursos disponíveis, houve uma expansão do volume aplicado, visto que a taxa de execução dos recursos alcançou uma média de 83% entre 2003/04 e 2008/09 e em nenhum momento ficou abaixo de 75%.

Este cenário se deve a um conjunto de condicionalidades, cabendo destacar principalmente: i) a flexibilização das condições financeiras (redução da taxa de juros, expansão da carência, aumento do limite de recursos por contrato etc.); ii) a ampliação dos beneficiários (mulheres, jovens, ribeirinhos, extrativistas, indígenas, quilombolas, pescadores artesanais, agricultores com

maiores rendas, grandes cooperativas etc.); iii) a diversificação das atividades econômicas apoiadas (Pronaf Agroindústria, Turismo Rural, Floresta, Agroecologia e ECO Sustentabilidade Ambiental); iv) o aumento dos municípios abrangidos (que passam de 80% em 2003 para 97% em 2008); e v) a simplificação das condições de acesso (redução de alguns entraves bancários, maior facilidade de obtenção da Declaração de Aptidão, eliminação da classificação por grupos de agricultores etc.).

Durante todo o período que compreende os anos agrícolas 2002/2003 a 2008/2009, cerca de 60% dos recursos totais do Pronaf foram destinados, em média, ao crédito de custeio das safras e aproximadamente 40% foi alocado, em média, para crédito de investimento, embora ocorram oscilações para cima e para baixo destes valores (mas mantendo-se próximos a eles) em anos agrícolas específicos (ver Anexo 2).

Se, ademais, considerarmos a distribuição dos recursos do Pronaf para custeio agrícola entre os cultivos, verificamos que os cultivos alimentares¹ receberam mais de 52% do montante para custeio agrícola em todo o período 2002-2009, com variações anuais para cima deste valor (por exemplo, em 2003 chegou a atingir 72% do total), embora tenha caído para 48% em 2009, numa tendência de redução que se inicia em 2007. O grande destaque entre os cultivos alimentares é o milho, cuja participação no custeio agrícola é a mais importante, tendo oscilado entre 48% e 32% (em 2009) do total do custeio agrícola no período. A participação dos cultivos de exportação² oscilou em torno de 30% em todo o período, com realce para soja e café, já que o fumo, que tinha uma participação expressiva em anos anteriores, praticamente deixa de receber recursos do Pronaf a partir de 2003. Entretanto, a partir de 2007, o peso dos cultivos de exportação inicia uma tendência crescente, chegando a 37% em 2009. A cana-de-açúcar é outro cultivo que quase não recebe custeio do Pronaf, pois sua participação no total atinge 1% somente a partir de 2006.

Essas informações confirmam que o Pronaf é de fato um programa voltado para a agricultura familiar: (1) seus recursos para custeio canalizam-se principalmente para os cultivos alimentares (em especial o milho), apesar da observação feita acima em relação a 2008-2009, (2) os cultivos de exportação apoiados são especialmente a soja e o café, onde a agricultura familiar tem alguma relevância na produção, e (3) a cana-de-açúcar, para cuja produção a agricultura familiar é pouco importante, praticamente não é apoiada pelo Pronaf até 2009. As quatro lavouras que, a partir de 2003, receberam mais de 70% dos recursos para custeio agrícola do Pronaf são milho, soja, café e mandioca, com tendência de que milho e mandioca percam participação a partir de 2007 e soja e café ganhem.

Entretanto, embora as desigualdades de acesso aos recursos do Pronaf tenham sido reduzidas, elas persistem em pelo menos dois aspectos importantes.

Em primeiro lugar, em 2002 a distribuição regional do montante de recursos do Pronaf concentrava-se basicamente na região Sul, que canalizava 56% do total, de modo que as regiões Sul e Sudeste tinham acesso a 71% dos recursos do programa, e o Nordeste obtinha 15% do total (ver Anexo 2). No período 2003-2006 (basicamente no Primeiro Governo Lula) ocorre uma notável e progressiva redução desta concentração, de maneira que em 2006 a região Sul tem uma acentuada diminuição no montante relativo de recursos que acessa (que cai para 39%), a participação da região Sudeste passa para 20% do total e o Nordeste aumenta sua participação para 26% do total nacional. Em 2006, Sul e Sudeste detinham, portanto, 59% do volume de crédito total do Pronaf.

¹ Foram considerados como cultivos alimentares: milho, mandioca, feijão, arroz, trigo e batata.

² Foram considerados como cultivos de exportação: fumo, soja, café e algodão.

Essa tendência de desconcentração é revertida em 2007, de modo que as participações relativas em 2008 voltam a aproximar-se às constatadas em 2002, com exceção da região Sudeste. Assim, em 2008, a região Sul volta a canalizar cerca de 52% dos recursos totais do Pronaf, a participação do Nordeste torna a cair para 16% do total e a participação do Sudeste permanece inalterada em torno de 20% do total. Como consequência, a participação conjunta das regiões Sul e Sudeste retoma em 2008 (72%), praticamente o mesmo valor que tinha em 2002 (71%). Essa desigualdade de distribuição dos montantes do Pronaf entre o Sul e o Nordeste contrasta significativamente com a distribuição regional dos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar, já que o Nordeste detém cerca da metade do total desses estabelecimentos no país, enquanto a participação do Sul no total nacional é 20%. A distribuição é mais equilibrada para a região Sudeste, que possui cerca de 16% dos estabelecimentos da agricultura familiar e recebe 20% do montante global do Pronaf.

A distribuição regional do número total de contratos do Pronaf no período 2002-2008 segue o mesmo padrão de desconcentração e reconcentração observado na distribuição do montante de recursos. Em 2002, para a região Sul convergiam 50% do total dos contratos realizados pelo Pronaf, em comparação com 31% na região Nordeste e 12% na região Sudeste. No período 2003-2006 é observada uma desconcentração nesta distribuição, de maneira que em 2006 a região Sul passa a ser responsável por 32% do número total de contratos, a região Nordeste por 44% destes contratos e a região Sudeste por 18%. A partir de 2007 esta tendência é revertida, a região Sul aumentando sua participação para 42%, o Nordeste reduzindo para 32% (mesmo nível de 2002-2003) e o Sudeste mantendo-se em 17%. Note-se que essa reversão coincide com a redução do número total de contratos do Pronaf no país e com o aumento do valor médio dos contratos, a partir de 2006.

Em segundo lugar, permanece ou mesmo se acentua, nos anos agrícolas de 2002/2003 a 2007/2008, a desigualdade de acesso aos recursos do Pronaf entre os grupos de agricultores familiares, a favor dos grupos de maior renda e mais modernizados. A participação do Grupo A (basicamente de agricultores assentados pela reforma agrária), que era de cerca de 20% no montante de recursos executados pelo Pronaf no ano agrícola 2002/2003, caiu consideravelmente para cerca de 5% em 2007/2008. O Grupo B, de agricultores com renda bruta anual familiar de até R\$ 4 mil, manteve uma participação constante, em torno de 7-8% do total, enquanto o Grupo C (renda bruta anual familiar de mais de R\$ 4 mil até R\$ 18 mil) teve sua participação reduzida de 30% do total em 2002/2003 para 20% em 2007/2008.

Os grupos que mais participam nos montantes do Pronaf são o Grupo D (renda bruta anual familiar acima de R\$ 18 mil até R\$ 50 mil) e o Grupo E (renda bruta anual familiar acima de R\$ 50 mil até R\$ 110 mil), cuja participação conjunta passou de 51% do total em 2003/2004 para 67% em 2007/2008. Com duas particularidades: o Grupo D é o que tem a maior participação individual nos recursos do Pronaf (oscilando entre 41% e 46% no período) e o Grupo E foi o que apresentou o maior crescimento de participação, iniciando com apenas 9% do total em 2003/2004 e alcançando 23% em 2007/2008.

Por fim cabe destacar as transformações ocorridas nas fontes que financiam o Pronaf, que de 2002 para 2008 apresentaram mudanças substanciais. Uma das alterações diz respeito ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), que no final do Governo FHC mobilizava $\frac{2}{3}$ do montante de recursos do Programa e que, em 2008, passa a deter somente 10%. Do mesmo modo, o OGU (Orçamento Geral da União), que representava $\frac{1}{3}$ do volume do Pronaf em 2004 caiu para menos de 5% em quatro anos. A fonte que cresceu abruptamente foi aquela oriunda dos recursos obrigatórios dos bancos (MCR 6.2 e MCR 6.4), que passou de 6,1% em 2002 para $\frac{2}{3}$ atualmente. Esse novo desenho reordena o peso das instituições bancárias no direcionamento do Pronaf, dado que passaram a ser a principal fonte de recursos do Programa.

Uma das mudanças sucedidas no Plano Safra 2008/09 – e que em alguma medida reflete essa nova conjuntura do Pronaf no que tange às suas fontes – é a extinção dos grupos de agricultores C, D e E, uma classificação previamente adotada em função das diferenças de renda entre os agricultores. Essa classificação reconhecia, de alguma forma, as diferenças existentes no interior da categoria “agricultura familiar”, tornando a política mais adaptada à realidade desse público. Com a supressão operada, essa diversidade deixa de ser considerada, em favor da facilidade e da agilidade na operacionalização dos contratos junto aos agentes financeiros, pois agora o beneficiário se encaixa no Programa em função do montante de crédito que requer. Sem dúvida, essa nova situação é estratégica para os bancos, que podem, com mais facilidade, concentrar suas atividades nos agricultores mais capitalizados, que demandam contratos maiores, ficam sujeitos a taxas de juros mais elevadas e representam um menor custo operacional para a instituição financiadora.

1.3 O processo de endividamento do setor agrícola

Um olhar mais atento sobre essa engrenagem indicaria ainda que a participação do setor governamental no financiamento setorial 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: MAPA e MDA.

Dessa forma, em relação 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 (por intermédio das associações de classe, como a Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária – CNA ou mesmo da chamada Bancada Ruralista), 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, faz com que haja uma oscilação da política do governo entre os modelos de expansão das monoculturas e das atividades criatórias de exportação (o “agronegócio”) e aquele de desenvolvimento dos segmentos mais vulneráveis, privilegiando o mercado interno.

Quando considerados 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 e 2005, há uma diminuição no peso dessas duas funções no 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 se fosse levado em conta 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 juros³.

Deve ser dada especial atenção ao processo de renegociação da dívida dos agricultores brasileiros, concentrada, segundo estudo de Graziano da Silva e Del Grossi (2006), nos produtores que tomaram 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 tem, em termos de custo para o Estado, uma contrapartida importante nos gastos quando a situação de endividamento passa a desempenhar um papel central nas negociações entre governo e produtores rurais em torno das políticas agrícolas, como aquelas que têm marcado a agenda nos anos mais recentes, incluindo a “rolagem” assumida em 2009.

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 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 deve integrar igualmente os gastos com o carregamento da dívida (ascendentes). Atente-se ainda para o fato 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. Talvez seja o caso de nos questionarmos acerca da sustentabilidade desse modelo e seu rebatimento sobre o contexto do meio rural brasileiro. Sobretudo se levarmos em consideração o aumento dos recursos do sistema de crédito rural a juros controlados e sua distribuição desigual entre os diferentes segmentos de agricultores.

Levantamento realizado pela Assessoria de Gestão Estratégica do MAPA, 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. 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 em não mais do que 1.800 contratos.

³ Por exemplo, no caso da política de crédito, as equalizações de juros estão 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.