

CRÉDITO ESTATAL E O INVESTIMENTO NA PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA: ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (PNDR)¹

José Sidnei Gonçalves²
Maria da Graça D. Fonseca³

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) executado no período 1989-92 com recursos do Banco Mundial destinados a investimento agropecuário. Esse programa governamental foi operacionalizado com base na seleção de clientes e projetos a mercado, tendo sido implementado num período em que o nível dos recursos para investimento agropecuário era um dos mais baixos das últimas duas décadas. Como resultado fundamental tem-se a constatação da predominância dos bancos oficiais na distribuição dos recursos bem como o privilegiamento do Centro-Oeste em termos alocativos. Nesse ínterim predomina a aplicação em "construção do solo" visando superar deficiências naturais do Brasil Central para a atividade agropecuária, bem como configura a maior presença dos grandes tomadores, em função da exigência de capital e conhecimento técnico decorrentes dos desafios da produção regional frente às características edafoclimáticas. No tocante aos subsídios, fizeram-se presentes quando o critério de correção do saldo devedor estava baseado na variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN). No conjunto, o PNDR foi uma das fontes do crédito rural oficial implementada com base numa seleção a cargo das instituições repassadoras, ou seja, sem critérios ou prioridades pré-fixadas pelas autoridades governamentais.

Palavras-chave: investimento agropecuário, crédito rural, desenvolvimento regional, política agrícola.

STATE CREDIT AND THE INVESTMENT IN THE AGRICULTURE AND CATTLE BREEDING SECTOR: AN ANALYSIS OF THE NATIONAL PROGRAM OF RURAL DEVELOPMENT (PNDR)

SUMMARY

The purpose of this paper has been to analyze the National Program of Rural Development (PNDR) carried out in the 1989-92 period with resources provided by the World Bank for investments on the agriculture and cattle breeding sector. This official program was executed on the basis of a selection of clients and projects in market. In the period in which it was implemented the level of resources for investment in this sector had been of the lowest of the last two decades. As a fundamental result, the predominance of the official banks in the allocation of resources is clear, as well as the privilege for the Center-west regions. Meanwhile, there is a predominance of the allocation in "soil construction" aiming at overcoming natural deficiencies of Central Brazil regarding the agricultural and cattle breeding activities. In addition, a larger presence of the great borrowers is noticed due to the demand for both capital and technical knowledge originated in the challenges of the national production face the soil-climatic conditions. Concerning subsidies, they were present when the criterion of correction of the debit balance was based on the variation of the National Treasury Bonds. All in all, the PNDR was one of the sources of the official rural credit whose implementation was based on a selection by the institutions that passed it on, i.e., without criteria or priorities pre-fixed by the government officers.

Key-words: investments on the agricultural and cattle breeding sector, rural credit, regional development, agricultural policy.

¹Este trabalho é parte integrante do estudo "Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural (PNDR) e Desenvolvimento Agroindustrial (PNDA)", que se insere no Projeto PNUD/BRA/91/014: "Apoio ao Desenvolvimento de Pesquisas em Política Agrícola", financiado com recursos de empréstimo do Banco Mundial (2727-BR-Parte C), que tem como órgão executor o Ministério da Fazenda, por intermédio da Comissão Técnica do Empréstimo 2727-BR, e como órgão executor o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

²Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

³Economista, Dra. em Economia pelo IE/UNICAMP, Professora Dra. da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

1 - INTRODUÇÃO

As análises sobre a produção agropecuária têm produzido um vigoroso debate em que às posições, às vezes conflitantes, buscam discutir o conteúdo e os efeitos das mudanças nas políticas públicas brasileiras durante a década de 80. A evolução da agropecuária nos anos 80 deu-se na contramão da economia sem o crédito oficial subsidiado para o custeio da safra, ainda que o volume de recursos no início do plantio sempre foi um ponto nevrálgico para a safra de grãos. A agropecuária respondeu positivamente à crise de 80, crescendo a taxas mais elevadas que outros setores da economia, com base no rendimento agrícola crescente que foi resultado da consolidação do processo de modernização e de mudanças na composição da produção. No sentido da eficiência, a agropecuária, racionalizando a produção e com produtividade crescente, contribuiu positivamente para o ajuste econômico. O processo de elevação da produtividade foi generalizado; não associado a uma determinada cultura e não alavancado pela dicotomia exportáveis/domésticos dada a participação estável do valor exportado no total do valor da produção agropecuária.

Entretanto a crise dos anos 80 não passou ao largo da agropecuária brasileira, que no seu movimento de ajustamento acabou realizando uma profunda transformação na estrutura de produção. Essa década correspondeu a um período particularmente complexo da economia brasileira recente, em função de várias mudanças ocorridas notadamente no tocante à ação estatal. O padrão de financiamento, que deu sustentação ao surto de investimento ocorrido na década de 70, não só desmoronou nas suas bases como seus corolários em termos de endividamento interno e externo problematizaram a capacidade estatal de executar políticas anticíclicas. A inflação crônica, subsistindo a terapias de várias concepções teóricas, complicou ainda mais o conturbado ambiente no qual foram decididos os investimentos.

Nesse quadro de dificuldades transcorreram as mudanças nas políticas públicas para a agropecuária, saindo do crédito pesadamente subsidiado na década de 70 para um outro perfil de ação governamental no decênio seguinte. O Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) foi implementado nesse contexto, como uma alternativa para alavancagem do investimento na produção agropecuária e, com isso, dar sustenta-

ção à expansão setorial. A produção agropecuária tem papel estratégico na dinâmica da economia brasileira face à teia de relações para frente e para trás desse setor na agricultura moderna.

O presente trabalho pretende analisar o PNDR, visando contribuir para um melhor entendimento dos movimentos recentes de investimento na agropecuária brasileira. Dessa maneira, tem como objetivos: a) estudar a participação relativa dos vários agentes financeiros públicos e privados na alocação dos recursos liberados, bem como frente às diferentes formas de correção monetária e juros contempladas no programa e à amplitude do período em que foram repassados os financiamentos; b) analisar o perfil distributivo resultante da sistemática de alocação de recursos sem critério ordenador, ou seja, com base na demanda manifestada nas regras do mercado, cabendo aos agentes financeiros selecionar os projetos e os clientes, bem como assumir todo o risco pelo empréstimo frente ao Governo Federal; c) discutir o significado do PNDR dentro da conjuntura do crédito de investimento para a agropecuária no período de sua implementação, avaliando alguns resultados da sua realização, bem como a existência ou não de subsídios embutidos na sistemática operacional adotada na relação entre o Governo Federal e os agentes financeiros.

2 - LEVANTAMENTO, SISTEMATIZAÇÃO E TRATAMENTO DOS DADOS

A análise do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), aqui realizada, tem como base informações de diversas fontes em função de cada característica a ser estudada. As particularidades dos dados das diversas instituições envolvidas exigiram diversos procedimentos de sistematização e tratamento de maneira a transformá-los em informações analisáveis no conjunto do PNDR e, com isso, refletirem as diferentes características dessa ação governamental.

2.1 - Informações sobre a Relação entre o Governo Federal e os Agentes Financeiros

A discussão da relação entre o Governo Federal e as instituições financeiras repassadoras dos re-

curso para os tomadores finais foi realizada tendo como base os dados fornecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Os valores estão expressos em dólar, sendo a liberação correspondente feita após a conversão em moeda nacional pela cotação da moeda norte-americana no câmbio comercial para venda do dia anterior à sua efetivação. As informações utilizadas nessa parte do trabalho, armazenadas no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) do Governo Federal, correspondem a dados primários a partir dos quais foi executado todo o processo estatístico de sistematização e tratamento.

As liberações foram realizadas após a aprovação do projeto pelo agente financeiro e definidos os valores e datas determinadas para o repasse dos recursos. Seguindo os procedimentos estabelecidos no contrato entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, no momento em que era tornado disponível determinado volume de recursos, as instituições que preenchiam os requisitos fixados para se habilitarem como repassadoras, informadas sobre a disponibilidade, submetiam projetos ao Governo Federal para candidatarem-se a receber os montantes pretendidos. A seleção seguiu a ordem de entrada no órgão federal responsável e, uma vez aprovados, os recursos eram tornados disponíveis aos agentes financeiros mediante o ressarcimento de despesas já realizadas. Dessa maneira, os recursos não ficavam "no caixa" da instituição financeira nem do tomador final. Assim, tem-se uma relação de sincronia entre a efetivação da despesa e a liberação dos recursos, o que permite tomar o valor em dólar como o montante do investimento efetuado em cada data. Trabalharam-se com valores nominais da moeda norte-americana em todo período na sistematização e tratamento desses dados, o que permitiu a análise sem necessidade de se recorrer a outros indicadores para deflacionamento dos valores em cruzeiros para comparação temporal, além de superar os problemas decorrentes das mudanças na moeda, executadas pelas autoridades brasileiras nesse período.

O levantamento de informações, tendo como ponto de partida dados primários, permitiu várias tabulações não possibilitadas pelos dados secundários disponíveis, em função do nível de agregação. Por essa razão não foram levados em conta na análise os dados já processados em função de que os mesmos não permitiam inferências qualitativas relevantes, como o comportamento específico relativo a cada uma das três op-

ções de correção monetária adotadas no programa, além do fato que, sendo os montantes agregados decorrentes de inúmeros contratos com datas distintas, sujeitos a diferentes índices de correção, os dados disponíveis davam pouca oportunidade a avaliações qualitativas. A partir do banco de informações originais de cada operação contábil realizada, fornecido pela STN, constituíram-se as tabelas com montantes consolidados dos valores dos empréstimos liberados por agente financeiro, por opção de correção e juros, todos por mês de vigência. A análise da relação entre o Governo Federal e os agentes financeiros na operacionalização do PNDR abrange o período de outubro de 1989 a maio de 1992, uma vez que posteriormente não houve novos repasses, mas somente correções do saldo devedor e início dos reembolsos, que deverão ainda perdurar por vários anos, em função do período de carência e prazos de amortização mais longos, que são típicos de financiamentos do investimento. Além desses dados financeiros, agregaram-se dados coletados em relatórios enviados à STN por agente financeiro para se obter o número de projetos de cada um executados com recursos do PNDR. Esses dados totalizados bateram com os dados de número de contratos em crédito rural referentes ao programa, obtidos junto ao Banco Central do Brasil (BACEN).

Na análise foram consideradas as instituições financeiras que, tendo sido aprovadas no tocante aos requisitos técnicos determinados para atuarem como agentes repassadores do programa, tiveram liberados aportes de recursos para os projetos que submeteram com vistas ao financiamento. Esses empréstimos foram concedidos dentro de três opções de correção monetária e juros: **opção A**, com a correção do saldo devedor feita com base na variação de uma cesta de moedas calculada pela STN, mais juros de 8,1 % a.a. A cesta de moeda foi composta com 29,6% de ienes, 21,6% de francos suíços, 18,9% de marcos alemães, 15,2% de dólares americanos, 8,3% de florins holandeses e 6,4% de outras moedas converíveis. Os índices utilizados nas tabulações dos dados de recursos dessa alternativa foram obtidos junto à STN; a **opção B** tem como fator de correção a variação do dólar americano mais juros de 9,6 % a.a., enquanto a **opção C** utiliza o Bônus do Tesouro Nacional (BTN), como indexador de correção do saldo devedor mais juros de 12% a.a. Nessa última alternativa, com a extinção da BTN em março de 1991, passou-

se a utilizar em seu lugar a Taxa de Referência Financeira (TR). Independente da data dos contratos dentro do mês, os valores em cruzeiros no primeiro mês são corrigidos para valores do último dia útil e, a partir disso, as correções mensais são feitas todo último dia útil de cada mês. Os juros são cobrados semestralmente e os montantes reembolsados pelos bancos nessa data e, portanto, não são capitalizados e com isso não sensibilizam o saldo devedor. Também para os juros são realizadas homogeneizações das datas para os últimos dias úteis de dezembro e junho.

2.2 - Informações Sobre o Perfil da Distribuição

As análises do perfil distributivo do PNDR foram realizadas com dados obtidos junto ao BACEN, que correspondem às estatísticas de crédito rural armazenadas no sistema de informações da instituição. Esses dados foram fornecidos discriminados por atividade (agrícola ou pecuária), por unidade da federação, tamanho do tomador (pequeno, médio, grande ou cooperativa), por finalidade do investimento (máquinas, armazéns, infra-estrutura, etc.). As informações dizem respeito a número de contratos e valores dos financiamentos em cada ano do período 1989-92. São portanto informações anuais, obtidas junto à rede operacionadora do crédito rural oficial oriundas da tabulação de formulários preenchidos em cada agência da instituição financeira para cada operação de crédito executada dentro do programa de crédito rural oficial. Os procedimentos para o fornecimento das informações seguem as determinações especificadas no Manual de Crédito Rural (MCR), no tocante aos critérios de enquadramento e forma de cada dado do formulário. Os agregados fornecidos pelo BACEN para este trabalho têm origem nessa base de dados.

Dessa maneira, fica claro que o PNDR foi uma das fontes de financiamento do investimento na produção agropecuária, dentre as diversas que aportam recursos para a política oficial de crédito rural. As totalizações anuais do número de contratos para cada especificação (regional, finalidade, atividade ou tamanho do tomador) não trazem maiores dificuldades de sistematização e tratamento pois são dados absolutos da população dos financiamentos executados. Já os valores financeiros têm uma limitação que deve ser destacada, porque as informações anuais das estatísticas de

crédito rural do BACEN correspondem à soma dos valores nominais dos dados de cada operação de crédito independentemente do dia durante o ano a que se refere.

Assim, como a inflação varia de ano para ano e de mês para mês, alterando patamares às vezes abruptamente em razão de diferentes medidas anti-inflacionárias adotadas no período, isso acaba introduzindo viés no dado anual. O primeiro problema dessa natureza diz respeito às comparações entre vários anos, pois o comportamento da inflação mês a mês, alterando-se de ano para ano, acarreta inconsistências decorrentes de se construir agregados anuais a partir da somatória de valores nominais distribuídos durante o período. Outro, que decorre do mesmo procedimento adotado, refere-se a comparações da distribuição regional dentro do mesmo ano pois uma característica da agropecuária é a distribuição estacional específica da produção, e como decorrência disso dos gastos com investimento e custeio, para cada unidade da federação. Dessa maneira, as safras numa economia continental como a brasileira se dão em meses distintos, e contudo possam ser concentradas em alguns meses, estes são diferentes dentre as unidades da federação, pois dizem respeito a culturas diferentes e mesmo para uma dada cultura ocorrem distinções. Feitos esses esclarecimentos no tocante aos dados de valor dos financiamentos obtidos no BACEN, saliente-se, por outro lado, que ainda assim trata-se da melhor base estatística disponível no Brasil referente ao crédito rural, e por isso mesmo foi utilizada neste trabalho.

O tratamento desses dados do BACEN, no tocante ao número dos contratos, não proporcionaram maiores dificuldades pois, como dados absolutos não sujeitos a variações, permitiram as diversas agregações necessárias. Já no que se refere aos valores, foi preciso transformá-los de valores nominais em valores com menor variação de poder de compra. Como as informações do PNDR, utilizadas nas análises precedentes, estavam expressas em dólar, optou-se pela mesma conversão. O deflacionamento dos valores em moeda nacional, com base nos índices de inflação, pode introduzir um viés na comparação entre anos. Isso porque os dados de desembolso, já tabulados a partir de informações da STN, mostravam para 1989 uma concentração no final do ano (outubro e novembro) e para 1990 no primeiro semestre (janeiro a março). Como pode-se deduzir, ao se deflacionar os valores no-

minais de 1989 e 1990 com base na variação dos índices médios: de inflação, estar-se-ia introduzindo uma subestimação nos dados de 1989 e uma superestimação nos dados de 1990, o que comprometeria a comparação entre os anos.

Dadas essas dificuldades, partiu-se para conversão desses valores anuais para dólar. A utilização do dólar médio do ano provocaria o mesmo problema do uso do índice médio anual de inflação. Dessa maneira, utilizou-se o dólar médio ponderado referente à cotação para venda do dia anterior à liberação ocorrida dentro de cada ano. O fator de ponderação utilizado na obtenção do dólar médio anual refere-se aos montantes de valor de empréstimos por data de liberação. Convertidos os valores para 1989 no que se relaciona aos totais por atividade, notou-se que a somatória era consistente com o total de valor dos empréstimos referente aos dados obtidos na STN. A partir daí, o valor do dólar médio de cada ano foi calculado simplesmente dividindo-se o total em moeda nacional de recursos liberados para o crédito rural por meio do PNDR, referente aos dados do BACEN, pelo montante total anual de valor dos empréstimos obtido na consolidação dos dados da STN. Com esse valor, converteu-se para dólar todo o conjunto de dados do BACEN referente àquele ano, sendo seguido o mesmo procedimento para todos os anos. Essas informações, agora expressas em moeda norte-americana, foram utilizadas em valores nominais para todo o período 1989-92. Dessa maneira, contornam-se as distorções dos dados originais para comparação entre os anos, ficando contudo mantidas aquelas decorrentes da estacionalidade da produção.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito à especificação da finalidade do investimento em cada contrato de crédito rural. Segundo as normas do MCR cada contrato deve ser cadastrado em uma única finalidade, que deve corresponder àquela da maior despesa realizada. Desse modo, se um projeto contempla a construção de um armazém e a aquisição de um trator, como o orçamento do armazém é mais significativo, todo o montante do projeto será considerado em função dessa finalidade principal que é a construção do armazém. Em pequenos projetos isso não tem muita importância, pois quase sempre abarcam apenas uma finalidade, mas em megaprojetos a distorção pode ser significativa, entre tanto não contornável dentro da base de dados do BACEN.

2.3 - Alterações nas Classes de Tomadores Quanto ao Tamanho

A definição de pequeno, médio e grande tomador foi outro problema, pois a definição dos limites das classes de tamanho mudou no período recente e com isso os dados sofreram critérios de agregação diferenciados. Os tomadores são classificados com base no valor da produção do ano anterior, sendo esta estimativa realizada na própria agência bancária onde o agropecuarista realizou sua operação de crédito rural. A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, a legislação de Crédito Rural sofreu modificações que alteraram os limites das classes de tomadores. Isso veio como reflexo do "perdão da dívida" das operações de crédito rural dos mini, pequenos e médios produtores decorrente do Artigo 47 das Disposições Transitórias, sendo a operacionalização dessa medida calcada na classificação de mini, pequeno e médio produtor rural referente às normas de crédito rural vigentes à época do contrato. Em função disso, as alterações subsequentes das normas introduziram maior rigidez nos limites como medida de precaução.

Essa prática reduziu os limites das classes sendo que para os pequenos produtores, de patamares superiores a US\$40 mil vigentes entre outubro de 1989 e julho de 1991 fixaram-se, para o período de outubro de 1991 a fevereiro de 1992, valores em torno de US\$32 mil, sendo que no período seguinte recuperaram-se progressivamente esses limites atingindo US\$37 mil em junho de 1992. Para o limite definidor do grande produtor também ocorreu tendência semelhante saindo de níveis maiores que US\$200 mil, diminuindo para US\$160 mil e voltando a crescer para se fixar em US\$185 mil em junho de 1992 (Tabela 1). Tais alterações foram realizadas em razão de que a legislação posterior à promulgação da Constituição previu benefícios a pequenos produtores, para o que ensejaram-se medidas de restrições em termos de abrangência de beneficiários. Com limites menores, esperava-se também uma massa menor de tomadores de crédito rural beneficiando-se da condição de pequenos tomadores, bem como um contingente maior na condição de grandes tomadores. Como no Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) o substancial das liberações ocorreram no período entre outubro de 1989 e junho de 1991, pode-se tomar os limites desse

TABELA 1 - Evolução dos Limites das Classes de Tamanho do Tomador de Crédito Rural, no Período 1989-93 (em US\$)¹

Circular	Pequeno	Médio	Grande
No. 1.513 de 18/07/89 ²	até 40.250	de 40.250 a 201.254	acima de 201.254
No. 1.842 de 16/07/91	até 42.566	de 42.566 a 212.831	acima de 212.831
No. 2.054 de 08/10/91	até 36.088	de 36.088 a 180.440	acima de 180.440
No. 2.102 de 12/12/91	até 32.092	de 32.092 a 160.462	acima de 160.462
No. 2.135 de 13/02/92	até 32.709	de 32.709 a 164.225	acima de 164.225
No. 2.144 de 11/03/92	até 34.620	de 34.620 a 174.831	acima de 174.831
No. 2.156 de 08/04/92	até 35.545	de 35.545 a 178.679	acima de 178.673
No. 2.174 de 06/05/92	até 37.003	de 35.545 a 185.829	acima de 185.829
No. 2.182 de 04/06/92	até 36.922	de 36.922 a 186.289	acima de 185.889
No. 2.213 de 07/08/92 ³	-	-	-

¹Transformação realizada com base na cotação do dólar comercial para venda do dia da circular, no caso de 1989, de 01/10/89.

²Essa circular classifica o tomador segundo o maior valor de referência (MVR), sendo que o miniprodutor até 400MVR, o pequeno produtor até 1.200MVR, o médio produtor até 6.000MVR e o grande produtor acima de 6.000MVR. Para comparar com os demais valores já expressos em moeda nacional, calcularam-se os limites com base no valor de MVR em 01/10/89, mês de início do PNDR.

³Essa circular classifica o tomador segundo a Unidade de Referência Fiscal (URF), sendo que o miniprodutor até 12.500 URFs, o pequeno até 75.000 URFs e os demais acima de 75.000 URFs. Como essa norma vigorou após o final das liberações do PNDR, não foi considerada.

Fonte: Banco Central do Brasil (BACEN).

período para classificar os tomadores de crédito abrangidos pelo programa. Ou seja, pequenos produtores seriam tomadores de valor da produção até US\$40 mil, médios de US\$40 a US\$200 mil e grandes aqueles acima de US\$200 mil.

2.4 - Elaboração dos Dados para Estimação dos Subsídios

Os dados relativos ao último dia útil de cada mês, sobre os quais incidem mensalmente a correção monetária e semestralmente os juros que, contudo, não são capitalizados mas sim pagos pelos agentes financeiros de maneira que não acrescem o saldo devedor, foram organizadas as tabelas de valor dos empréstimos seguindo o procedimento já descrito para os dados de fluxo de recursos entre o Governo Federal e os agentes financeiros. Nos dados utilizados neste trabalho não são considerados os valores de correção monetária e juros elaborados na contabilidade do Governo Federal, pois os objetivos propostos não contemplam uma radiografia das operações contábeis de cada contrato, mas sim uma avaliação do desempenho do programa no seu aspecto

mais geral. Por essa razão, buscando avaliar a presença de subsídios implícitos nas sistemáticas de correções adotadas, procedeu-se a uma estimação desses valores a partir dos dados consolidados gerados pelas tabulações anteriores.

Como os tomadores receberam os recursos em moeda nacional e realizam o pagamento nessa mesma moeda, ainda que convertida em dólar pelo câmbio, os subsídios só poderiam ser estimados em moeda nacional. Tendo como base original os dados totais por opção de correção monetária e juros centrados no último dia útil de cada mês, realizou-se a reconversão para a moeda nacional desses totais mensais utilizando o mesmo critério de cotação do dólar americano no câmbio comercial para venda da véspera. Essas três séries de montantes mensais liberados segundo a opção de correção do saldo devedor e a de totais mensais, ainda em valores nominais, foram deflacionadas pelo Índice Geral de Preços (Disponibilidade Interna) (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), obtendo-se valores constantes em cruzeiros reais de dezembro de 1992. Essas quatro séries mensais de valores reais foram tabuladas para calcular o desembolso acumulado centrado em cada mês, que representa o montante total

liberado desde o início do programa até o último dia do mês em questão. Esses dados representam o volume a ser ressarcido ao Tesouro Nacional, posicionado mensalmente, caso não houvessem subsídios.

A estimação desse subsídio exigiu o cálculo dos saldos devedores estimados mensalmente segundo as três opções de correção e no total delas. Dadas as dificuldades operacionais e da base de dados utilizada de se deduzir os reembolsos efetuados pela diversidade de datas e critérios de correção num número elevado de contratos, optou-se em trabalhar somente com os saldos devedores e com os juros. Cada opção tem um procedimento peculiar de cálculo da correção monetária. Nas opções A (variação da cesta de moedas) e B (variação do dólar), os cálculos foram feitos com base nos dados de cada mês obtendo-se as séries mensais acumuladas de liberação expressas em moeda norte-americana. Assim o valor liberado no mês "i" do início no período, que corresponde ao saldo devedor inicial, foi corrigido no mês "i + 1" pelo respectivo indicador de correção, e esse valor somado ao liberado adicionalmente nesse mês dá o saldo devedor acumulado no mês "i + 1". Repetindo-se esse procedimento sucessivamente tem-se para cada opção uma série mensal de saldo devedor acumulado corrigido, expresso em dólar do último dia de cada mês, que pelo câmbio de cada data permitiu convertê-la em uma série mensal de saldo devedor expressa em moeda nacional. Não é difícil perceber que na opção B não há correção, pois a série expressa em dólar seria corrigida pela sua variação, logo basta calcular o valor acumulado mensal e transformá-lo em moeda nacional em cada mês para obtenção do saldo devedor acumulado mensal expresso em moeda nacional.

No caso da opção C, a correção foi aplicada sobre a valores expressos em moeda nacional, para o que utilizou-se a série de valores liberados convertida pela cotação do câmbio comercial para venda do último dia útil de cada mês. Sobre esses dados é que foram aplicados os cálculos da correção do saldo devedor, seguindo o mesmo procedimento das demais opções para obtenção do saldo devedor acumulado em cada mês expresso em moeda nacional, resultando, então, em três séries mensais de saldo devedor acumulado e corrigido, que somadas dão origem à série mensal de saldo devedor corrigido total do PNDR. Essas quatro séries mensais de saldo devedor (SD), expressas em moeda nacional, cotejadas com as suas congêneres de desembolso mensal acumulado (DM), permitem o

cálculo das diferenças (DM-SD), que se positivas representam ganhos para o tomador e se negativas, custos adicionais incorridos pelos tomadores. Essas estimativas representam diferenças advindas do critério de correção do saldo devedor, mas que ainda não se constituem em subsídios que só podem ser estimados incorporando-se os juros pagos. É importante salientar que as liberações dentro de cada mês foram, pela sistemática adotada, corrigidas para o último dia útil pelo dólar, pois o valor mensal adotado como base advém da soma das liberações em dólar em vários dias dentro do mês. Há, portanto, uma pequena parcela de diferença, advinda dessa variação dentro do mês em que ocorreu a liberação que não foi captada, mas que é pouco expressiva no prazo mais longo.

Destaque-se que essas estimativas não contemplam os juros pagos nem os possíveis reembolsos do principal ocorridos no período pela dificuldade de relacionar os mesmos com cada alternativa de correção monetária. Tomando os dados de desembolso acumulado e o saldo devedor acumulado para o mês de dezembro de 1992, e calculando-se os juros pagos acumulados até então, tem-se um quadro consolidado do PNDR, em valores expressos em moeda nacional naquela data. Com isso apresenta-se uma visão financeira geral consolidada do PNDR, permitindo avaliar comparativamente, nesse corte temporal, a evolução do desembolso, saldo devedor e juros acumulados, e com isso, a estimativa do subsídio decorrente da decisão de executar esse investimento na agropecuária com recursos do Banco Mundial. Da mesma forma, pode-se avaliar que opções de correção do saldo devedor tiveram maior participação como fontes geradoras de subsídio.

2.5 - Dados para Análise do Significado do PNDR

A contextualização do PNDR dentro da evolução do crédito rural brasileiro foi realizada com base em dados do Banco Central do Brasil (BACEN) para o período 1969-92 construindo séries históricas de evolução dos recursos alocados segundo as modalidades: custeio, comercialização e investimento. Depois, particularizando-se o investimento agropecuário, construíram-se séries desagregadas por atividade: pecuária e agrícola, bem como a distribuição regional do montante de inversões e número de contratos. Os valores monetários foram deflacionados pelo Índice Geral de

Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), expressando assim valores reais a preços médios de 1992.

Resta ainda descrever os procedimentos de levantamento, sistematização e tabulação dos dados para a análise de significação do PNDR, comparando-o com o crédito rural para investimento em geral. O significado do PNDR foi avaliado, no período 1989-91, dentro do crédito rural para investimento em geral, do qual se configura como uma das fontes de recursos. A escolha desse período deveu-se ao fato que, em termos de valores, nessa fase concentrou-se o montante significativo das liberações. Desse modo, como as estatísticas do BACEN já descritas, contemplam somente número de contrato e valores nominais anuais por especificação de atividade, unidade da federação, tamanho do tomador e finalidade, não há outra alternativa que deflacionar os valores tanto do crédito rural para investimento em geral como para o PNDR, utilizando-se o Índice Geral de Preços-Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV), passando também a expressar valores reais a preços médios de 1992.⁴

3 - CRÉDITO PARA INVESTIMENTO NA AGROPECUÁRIA NO BRASIL

O investimento é a mola propulsora de desenvolvimento econômico, uma vez que atua sobre a capacidade produtiva da economia e com isso sobre o emprego e o produto nacional. Essa decisão de gasto por essa razão toma a característica de propiciar transformações estruturais na economia. A agropecuária brasileira desde a década de 70 tem sua dinâmica claramente subordinada aos demais segmentos da

agricultura moderna que conformou um complexo de relações intersetoriais que se move no todo num processo de múltiplas determinações. Dessa forma, o investimento na produção agropecuária tem o condão de criar demanda para a indústria de máquinas e implementos e oferta para a indústria processadora e o moderno aparato de distribuição de produtos de origem agropecuária, agora elaborados em sucessivas transformações até se constituírem em produtos finais.⁵

3.1 - Discussão sobre a Finalidade do Investimento na-Agropecuária

Os efeitos multiplicadores do investimento na produção agropecuária não são desprezíveis, principalmente numa economia continental como a brasileira. Entretanto, quando se analisa especificamente o investimento na agropecuária, é preciso aprofundar a discussão sobre os impactos em função da composição desse investimento. Isso porque a qualidade do investimento é um elemento definidor dos impactos produtivos, tanto em nível da oferta como do emprego e, por conseguinte, a abordagem calcada apenas nos montantes globais dos recursos aplicados pode não captar e mesmo levar a equívocos em termos de resultados. As inversões de recursos na produção agropecuária podem ter quatro finalidades básicas: implantação de culturas, construção de infra-estrutura rural, execução de manejo de solo e água e aquisição de máquinas e equipamentos⁶. Cada

⁴É importante destacar que para tornar possível a comparação dos dados do PNDR com os do crédito de investimento agropecuário em geral optou-se pela utilização de informações oriundas da mesma base de dados para ambas as variáveis, qual seja, os dados do BACEN. Desse modo, os dados do PNDR utilizados na análise do seu significado são diferentes dos demais usados para o PNDR no decorrer do trabalho. Para diferenciá-los, aqueles tabulados com base nos dados da STN estão expressos em dólar e os do BACEN, em cruzeiros a valores reais de 1992. A simples transformação utilizando a cotação do dólar médio de 1992 promove uma distorção nos dados pois, o maior montante do crédito rural é normalmente liberado em outubro ou novembro de cada ano. A utilização do dólar médio ponderado do PNDR para 1992, que é de US\$8.966,83, aproxima as informações, mas é impossível compatibilizá-las totalmente por razões inerentes à construção da base primária de dados de cada fonte.

⁵Uma gama de estudos tem procurado estudar e constituir conceitos para explicar essa nova realidade. Não é objetivo deste trabalho entrar na discussão sobre as categorias conceituais mais apropriadas para a compreensão desse processo de transformação e por essa razão é preciso desde logo esclarecer que quando se refere à agricultura, está se falando de todo o complexo produtivo de produção e distribuição de produtos agropecuários, incluindo as indústrias de insumos e máquinas e o aparato de processamento distribuição. Isso se faz com o objetivo de diferenciar agricultura do conceito de produção agropecuária, ou simplesmente agropecuária, que diz respeito à atividade realizada dentro da propriedade rural.

⁶Como este trabalho trata de um programa, o PNDR, que na verdade é uma das fontes de recursos do crédito rural de investimento no seu geral, não há como tecer considerações sobre o investimento na agricultura, mas apenas ater-se a ponderações sobre efeitos na produção agropecuária especificamente, ainda assim com limitações por se trabalhar com agregados sem uma base de dados de impactos provenientes dos projetos, dispersos e diluídos no movimento setorial mais amplo e com isso de difícil particularização. A discussão seguinte sobre a finalidade do

uma dessas finalidades, ao ser contemplada, promove uma peculiar forma de impactar a produção.

A **implantação de culturas** é um tipo de investimento ligado à expansão da atividade de investimento ligado à expansão da atividade produtiva, notadamente quando se trata de culturas perenes. Essas plantações têm como característica fundamental o fato de que a própria planta faz parte do capital fixo, pois permite colheitas em várias safras ou ciclos de produção ou, em outras palavras, cuja vida produtiva transcende o período de um ano. Nesse conjunto enquadram-se: pastagens, fruteiras em geral, algodão arbóreo, animais, erva mate, café, cana para indústria e criações de animais dentre outras atividades. As novas plantações demandarão mais mão-de-obra e insumos produzindo assim uma reação em cadeia em toda a economia.

Contudo nem sempre a inversão na implantação de culturas pode representar um aumento da capacidade produtiva, do emprego e de dinamismo na economia. Isso ocorre nos plantios de renovação, quando as velhas plantações tornaram-se improdutivas ou com baixa capacidade econômica de resposta à aplicação de trabalho ou insumos. Nesse caso a nova plantação apesar de fundamental, apenas repõe a área cultivada substituindo áreas velhas. A capacidade de produção pode aumentar em função dos novos materiais genéticos quase sempre com potencial produtivo superior aos anteriores e, dessa ótica, uma maior rapidez do processo de renovação garante aumentos de produtividade da terra e conseqüentemente do trabalho, alavancadoras da competitividade e do dinamismo da atividade.

A **construção de infra-estrutura rural** não produz efeitos diretos sobre a capacidade produtiva, exigindo outras inversões complementares para que isso ocorra, sendo vários os tipos de impactos disso decorrentes. Nas ações listadas têm-se 4 tipos básicos: a) **estrutura de armazenagem de produtos** como armazéns, galpões, tulhas e silos; b) **preparo do produto pós-colheita** como instalações para beneficiamento, terreiros e secadores; c) **melhoria da propriedade** como eletrificação rural, telefonia e residências rurais; d) **estrutura de produção** como granjas, mangueiros, cercas, carregadores e pontes. Os impactos dentro da construção de infra-estrutura são diferen-

ciados em função da especificidade do investimento.

A **inversão na montagem de estrutura de armazenagem** pode viabilizar aumentos futuros da capacidade produtiva, mas do ponto de vista do impacto direto produz redução de perdas de produtos e insumos, bem como pode permitir maior racionalidade na comercialização dando opção ao agropecuarista de segurar a produção não vendendo no pico da safra quando os preços normalmente são menores dentro da estacionalidade característica da agropecuária. A armazenagem dentro da própria unidade produtiva rural é pouco desenvolvida na agropecuária brasileira, sendo mais difundidas as construções de grandes armazéns, notadamente nas regiões mais distantes dos centros consumidores e dos portos. A participação do agropecuarista, a não ser por intermédio dos grandes conglomerados cooperativos, não é significativa sendo esse espaço ocupado pelas agroindústrias processadoras ou grandes companhias de comércio de produtos agropecuários.

A **construção de estrutura para preparo de produtos no pós-colheita** está intrinsecamente ligada às grandes estruturas de armazenamento ou, no máximo, estão associadas a grandes empreendimentos agropecuários. Nesse tipo de investimento estão a construção de terreiros e secadores, o que está ligado à preparação do produto para o armazenamento. Isso porque a safra do Centro-Sul brasileiro, notadamente de grãos, ocorre em épocas sujeitas a chuvas e, desse modo, o produto colhido quase sempre apresenta nível de umidade que torna incompatível a armazenagem sem grandes perdas. O terreiro é uma opção típica de secagem ao sol, muito difundida nas antigas plantações de café e cacau, inclusive para se realizar o despulpamento, acessível a propriedades de menor tamanho. Já o secador exige uma escala mínima dada sua maior capacidade e, dessa maneira, sua construção está associada a grandes armazéns ou silos. O beneficiamento do produto, que pode ser desde o descascamento do arroz até a trilha do milho, é fundamental para preparar o produto para a comercialização. No conjunto, esse investimento não impacta a capacidade produtiva de forma direta, permitindo entretanto a redução de perdas e ganhos com a qualidade do produto. Como a maior parcela de recursos é para a construção de secadores, esse investimento tem vinculação intrínseca com o armazenamento de grãos.

As **melhorias da propriedade rural**, com a

investimento segue a tipologia detectada nas inversões do PNDR na produção agropecuária.

construção de rede elétrica, telefonia e residências, são investimentos de "urbanização" do campo. Nesse tipo de ação amplia-se a melhoria das condições de vida dentro da propriedade rural, permitindo o acesso a confortos até então acessíveis ao morador das cidades e podem ter um impacto produtivo importante. A rede elétrica pode propiciar a instalação de diversos equipamentos para preparo de insumos e beneficiamento de produtos, além de irrigação propulsão por energia elétrica. Além disso, facilita a incorporação à vida rural de eletrodomésticos de vários tipos e, nesse sentido, é complementar ao investimento na construção de residências rurais. A telefonia rural, em franca expansão com a difusão da telefonia celular, permite o contato imediato e freqüente do agropecuarista com os mercados de insumos, produtos e financeiro, sem deslocar-se de sua propriedade e até mesmo do gerenciamento de uma operação agrícola. Essa revolução gerencial é completada pelo acesso a base de dados e informatização da administração do negócio agrícola, com o uso do computador como instrumento no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades, bem como de informações de mercado. Apesar de incipiente, esta última perspectiva começa a deslanchar no meio rural brasileiro. A eletrificação rural possibilita, ainda, o uso de equipamentos de irrigação movidos à energia elétrica e com isso viabiliza a adoção de tecnologias de cultivo irrigado.

Finalizando a análise da tipologia de investimento em infra-estrutura rural, tem-se a **construção de estruturas de produção**, no caso cercas, granjas, mangueirões, carreadores e pontes. Esses melhoramentos são essenciais à base produtiva da propriedade, uma vez que viabilizam a implementação das atividades às quais estão ligadas, mas não necessariamente incrementam a capacidade produtiva. As melhorias desse tipo de estrutura permitem uma racionalização e adoção de procedimentos técnicos variados que vão desde a elevação da lotação dos pastos até a redução de perdas com melhor transporte intrapropriedade. No geral portanto, os investimentos em infra-estrutura conformam o alicerce sobre o qual a empresa rural empreenderá a edificação de sua capacidade produtiva, sendo de difícil análise dissociados dessas outras inovações produtivas. As melhorias das condições infra-estruturais facilitam a redução de perdas de produtos e insumos, a melhoria da qualidade de vida, o aperfeiçoamento da gerência dos negócios e a expansão da estrutura

da produção agropecuária, e assim mesmo não sendo investimentos diretos, estão intrinsecamente vinculados à modernização das atividades e ao aumento da capacidade produtiva.

As inversões de recursos no **manejo de solo e água** dizem respeito ao aumento da capacidade produtiva com elevação da produtividade da terra. Nesse conjunto de ações incluem-se o desbravamento de glebas, a correção e fertilização intensiva do solo, a proteção do solo e a irrigação. Desse universo, o **desbravamento de glebas** representa um ganho extensivo de capacidade produtiva com a remoção da vegetação nativa. Tal realização é mais comum nas áreas de fronteira agrícola e os prejuízos ambientais podem ser grandes se a operação não for realizada adequadamente. A minimização desses efeitos exige gastos na adoção de técnicas de **proteção do solo**. Os terraços, cordões de contenção e a captação de águas fluviais são um conjunto de práticas de conservação de solo que se constituem em obras civis que conduzem à redução drástica da degradação e perda de solos agrícolas submetidos ao uso contínuo. Quando associadas a práticas vegetativas como rotação de culturas e adubação verde, permitem ganhos expressivos de produtividade.

O manejo da água é outra questão importante dos recursos naturais e, desse modo, a **irrigação** é uma prática fundamental ao aumento da produtividade da terra. A construção de reservatórios de água é uma condição para administrar o uso da água dentro do ciclo produtivo e se garantir no tocante à escassez temporária, evitando perdas com veranicos e permitindo a irrigação com propulsão mecânica. A montagem de um sistema de irrigação complementa essas obras, tanto com a instalação de irrigação motorizada com uso de aspersão ou pivô central, como na drenagem e sistematização de várzeas para irrigação por inundação. As encostas e outras glebas a serem irrigadas com propulsão de água das baixadas devem estar previamente preparadas com sistemas de conservação do solo que minimizem as perdas, ao mesmo tempo em que as várzeas sistematizadas permitem aproveitar sua enorme fertilidade para plantios com irrigação por gravidade. As técnicas de manejo de solo e água, em áreas degradadas ou com baixa fertilidade ou grande acidez, têm na **correção e fertilização intensiva do solo** uma técnica capaz de produzir respostas significativas em termos de aumento da produção. No seu conjunto, o investimento no manejo de solo e água tem o poder de

alavancar a produtividade por área e garantir maior longevidade à exploração, sendo que a ocupação de áreas novas com técnicas corretas minimizam em muito os efeitos ambientais indesejáveis.

A compra de máquinas e equipamentos representa investimentos que elevam a capacidade produtiva atuando diretamente na relação área/homem, e com isso propiciando aumento na produtividade do trabalho. Existem quatro tipos de inversões em máquinas e equipamentos: máquinas de tração, máquinas de manejo do solo, máquinas de colheita e veículos de transporte, com efeitos distintos sobre a capacidade produtiva. As **máquinas de tração**, que se constituem de tratores de várias potências devidamente equipados (pois só tem sentido considerar os equipamentos juntos com o meio de tração), têm efeito direto sobre a capacidade de produção atuando em fases do processo de maneira a permitir, com a mesma ou menos mão-de-obra, aumentar o produto. As **máquinas de manejo de solo** com tração própria são principalmente as utilizadas nos métodos: alternativos de cultivo, como plantio direto e de cultivo mínimo. Dessa maneira, além de impactar positivamente a produtividade da terra e a relação área/homem com aumento da capacidade produtiva, tem reflexos ambientais importantes com melhoria na conservação e nas condições do solo. As fases de preparo e manejo do solo são aquelas em que a mecanização avançou mais rapidamente aprofundando os efeitos sazonais sobre o emprego.

O ponto de estrangulamento na mecanização da agropecuária é a colheita. Dessa maneira, as **máquinas de colheita** pretendem a superação dessa deficiência que acarreta um aumento desmesurado na demanda de mão-de-obra, o que, em função da especialização da lavoura das principais regiões agrícolas em poucas culturas, transforma-se num grave problema de migrações sazonais. Na colheita de grãos esse processo já avançou bastante, e em culturas importantes, como a cana para indústria, o processo deslança, mas ainda não tem relevância em importantes produtos como a laranja. Ao superar a dificuldade de colheita com a mecanização dessa operação, abre-se a perspectiva de aumento da área cultivada e otimização das demais máquinas e equipamentos, principalmente para os cereais. Os **veículos de transporte** complementam a mecanização permitindo não só deslocar insumos até as áreas de plantio bem como realizar rapidamente o transporte intrapropriedade e assim reduzir perdas e

facilitar o beneficiamento. Além disso, permitem o acesso ao mercado de pequenas quantias, sendo um tipo de mecanização associada que não incrementa diretamente a capacidade produtiva. No geral, as máquinas e equipamentos sofrem o mesmo processo de renovação de frota, apenas repõe capacidade, ainda que com tecnologia mais avançada, ao passo que a ampliação alavanca a produção.

Os investimentos na agropecuária no seu conjunto não necessariamente alavancam a capacidade produtiva e os impactos no emprego podem ser inclusive negativos. Os padrões globais refletem o movimento de modernização do campo que deslanchou na metade da década de 70 nas regiões agrícolas tradicionais do Sul e Sudeste brasileiro, e teve continuidade na ocupação da fronteira agrícola, com um crescimento da produtividade do trabalho tanto pela tratorização, elevando a relação área/homem, como pelas obras de manejo de solo e água, que fazem crescer a produção por unidade de área. A ocupação do Centro-Oeste com base nesse padrão de agricultura reproduz não somente as bases produtivas mas principalmente, e até acima, os componentes estruturais em função do emprego agrícola e da tenência da terra. Da ótica estritamente econômica, forja-se, no Brasil, uma produção agropecuária moderna e competitiva no plano internacional. A crise do crédito rural dos anos 80 promoveu reflexos no ritmo, mas não na conformação técnica das mudanças produtivas. E no contexto dessa crise é que emergiu o Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR).

3.2 - O Crédito de Investimento na Agropecuária no Período 1970-92

A modernização da agropecuária brasileira, ao deslanchar a partir da segunda metade da década de 60, teve suporte em políticas públicas calcadas no crédito rural como principal instrumento. O volume global de recursos aplicados em crédito rural saindo de Cr\$27,18 trilhões em 1969 atingiu Cr\$137,12 trilhões em 1979, o que representa 404,58% de aumento na fase áurea de utilização desse instrumento na política agrícola governamental. Com o início da década de 80, houve uma queda persistente dos recursos alocados, sendo que em 1984 o montante aplicado alcançou Cr\$50,78 trilhões, ou seja, redução de 62,97% em relação ao pico registrado em 1979. O triênio 1984-86

foi marcado por um curto período de recuperação no volume financiado, sendo que, em 1986, aplicaram-se Cr\$107,61 trilhões, sendo este o único ano da década de 80 com montante compatível com a alocação anual vigente nos anos 70. Desse ano em diante continuou a tendência decrescente para atingir volumes pouco superiores a Cr\$34,33 trilhões em 1992, o que significa um retorno aos níveis de recursos do início da década de 70 (Tabela 2).

Os dados globais de crédito rural demarcam dois períodos bem definidos na utilização desse instrumento na política agrícola brasileira. O primeiro 1969-79 corresponde à fase de recursos crescentes onde, a partir do "milagre brasileiro", no início da década de 70, o processo de modernização agropecuária foi "esticado", continuando alavancado por recursos públicos aplicados no crédito subsidiado até o final do decênio. A fase pós-milagre corresponde à implementação do II Plano de Desenvolvimento Nacional (II PND) onde foram construídas as grandes plantas da indústria de máquinas e equipamentos, de fertilizantes e de defensivos agrícolas. Desse modo, a fase áurea do crédito rural, estando associada ao crescimento vertiginoso desses insumos modernos na agropecuária brasileira, representou o lastreamento do aumento da demanda dos produtos desses ramos industriais em expansão. Assim, mais que um instrumento de modernização da produção do campo, o crédito rural estava inserido dentro da estratégia desenvolvimentista de industrialização adotada nesse período no Brasil⁷.

O período 1980-92 representa a fase de recursos escassos, em que o crédito rural deixa de ter os elevados subsídios da década anterior e os montantes alocados são decrescentes⁸. O esgotamento do padrão

⁷É importante destacar que essa determinação é formal, pois o acesso a recursos do crédito rural nesse período tinha como pré-requisito a adoção de um "pacote tecnológico" baseado no uso de insumos modernos. A prática de subsídios e a amarração da concessão desse benefício à utilização de insumos e máquinas forjaram o mercado para as indústrias em instalação no Brasil. Apesar de que desde o início dos anos 60 era crescente o uso desses produtos industriais na agropecuária, apenas com um grande salto no consumo, seria factível alargar suficientemente o mercado de maneira rápida e que ao mesmo comportasse a instalação de grandes plantas industriais indivisíveis.

⁸Nesse período, 1986 representa uma notória exceção, pois os recursos da ordem de Cr\$107,61 trilhões são compatíveis com a fase áurea do crédito rural. Trata-se de uma *performance* específica da política econômica brasileira com a adoção do Plano Cruzado, um conjunto de medidas que visava a

de financiamento, calcado em subsídios estatais em função da problematização das contas públicas pelo endividamento interno e externo, incapacitou o Estado brasileiro de realizar políticas anticíclicas capazes de alavancar a economia. No conjunto da economia trata-se de um período marcado por baixas e irregulares taxas de crescimento econômico durante mais de uma década, tornando os anos 80 conhecidos como a "década perdida". Entretanto, a agropecuária esteve na contra-mão dessa tendência apresentando taxas positivas e mais expressivas culminando com as supersafras de 70 milhões de toneladas de grãos do final do período. Esse crescimento realizou-se a despeito da redução drástica dos subsídios ao crédito rural e de o volume de recursos ter recuado de forma expressiva. Tal acontecimento é explicado pelo profundo ajustamento por que passou a agropecuária, que havia maturado seu processo de modernização o suficiente para continuar a avançar sem os instrumentos básicos de sustentação do crescimento até então utilizados.⁹

Para aumentar a compreensão a respeito desse processo, outro aspecto relevante na análise é a evolução da composição da alocação dos recursos do crédito rural segundo a modalidade. De um modo geral, os recursos alocados nas modalidades seguiram a tendência dos recursos globais. No custeio, os valores são crescentes no período 1969-80, saindo de Cr\$12,65 trilhões, num aumento de 486,51%, teve tendência crescente até 1980, quando atingiu Cr\$74,20 trilhões. Apresentou queda até 1984 quando foram liberados

estabilização da economia. Apesar de grandes controvérsias marcarem o debate em torno desse plano não há como contestar que os indicadores econômicos e sociais alcançados em toda economia brasileira são expressivos sendo os únicos dados anuais da década de 80 que fazem lembrar o período áureo de crescimento econômico realizado pelo Brasil na década de 70. Esse desempenho transformou 1986 num ano atípico para qualquer análise econômica e social que se pretenda realizar no período posterior a 1980.

⁹É importante frisar que esse desempenho da década de 80 deu-se a preços cadentes no final do período e sem subsídios ao crédito. O ajustamento deu-se do lado dos custos não só pela racionalização na utilização no uso de insumos como pela própria queda nos preços desses produtos. Da fase de aplicação de insumos baratos pelo subsídio ao crédito a agropecuária passou para a racionalização no uso desses insumos com redução dos custos e grande elevação na produtividade marginal de cada insumo buscando qualidade e maior produção por unidade de produto utilizado. Uma discussão sobre a agropecuária brasileira na década de 80 pode ser encontrada em GASQUES & VILLA VERDE (1990) e DIAS (1988).

TABELA 2 - Evolução do Crédito Rural, Segundo a Modalidade, Brasil, 1969-92

(em Cr\$1 milhão)¹

Ano	Custeio		Investimento		Comercialização		Total
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	
1969	12.651.462	46,55	7.672.184	28,23	6.851.823	25,21	27.175.469
1970	14.420.643	44,63	8.805.934	27,26	9.081.743	28,11	32.308.320
1971	16.262.671	43,48	11.066.975	29,59	10.074.169	26,93	37.403.815
1972	19.262.007	41,62	15.345.043	33,15	11.678.990	25,23	46.286.039
1973	27.964.910	42,68	21.707.409	33,13	15.847.070	24,19	65.519.389
1974	36.536.926	45,03	24.557.732	30,26	20.047.821	24,71	81.142.479
1975	51.823.902	43,83	36.961.411	31,26	29.465.763	24,92	118.251.076
1976	51.149.637	42,20	39.307.450	32,43	30.761.632	25,38	121.218.720
1977	51.173.435	47,29	26.248.075	24,26	30.793.583	28,46	108.215.093
1978	52.483.879	47,70	27.468.633	24,96	30.084.874	27,34	110.037.387
1979	68.974.114	50,30	34.246.169	24,97	33.901.816	24,72	137.122.099
1980	74.202.629	56,59	24.591.239	18,75	32.337.167	24,66	131.131.036
1981	66.703.466	58,65	17.575.642	15,45	29.453.904	25,90	113.733.013
1982	70.850.109	64,33	14.440.608	13,11	24.847.360	22,56	110.138.078
1983	51.695.987	62,18	13.877.464	16,69	17.563.836	21,13	83.137.287
1984	35.795.480	70,49	6.248.361	12,30	8.737.352	17,21	50.781.194
1985	51.492.367	71,11	9.382.881	12,96	11.539.830	15,94	72.415.078
1986	60.106.757	55,86	34.595.641	32,15	12.905.282	11,99	107.607.680
1987	59.722.317	79,05	4.978.296	6,59	10.850.450	14,36	75.551.063
1988	40.860.084	68,02	9.622.019	16,02	9.584.468	15,96	60.066.571
1989	43.869.510	79,99	5.765.173	10,51	5.212.250	9,50	54.846.932
1990	23.452.531	74,86	3.433.538	10,96	4.443.134	14,18	31.329.203
1991	25.055.504	81,34	2.746.255	8,92	3.001.806	9,74	30.803.565
1992	21.146.699	61,61	4.283.954	12,48	8.894.518	25,91	34.325.172

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados básicos do Banco Central do Brasil.

Cr\$35,80 trilhões que percentualmente significa um recuo de 51,76% em relação a 1980. Nos anos de 1984 a 1987 houve uma pequena fase de recuperação com os recursos para custeio crescendo 66,84% para atingir o montante de Cr\$59,72 trilhões, sendo que a partir daí o comportamento foi drasticamente decrescente até 1992 quando foram alocados Cr\$21,15 trilhões, ou seja, 64,51% a menos (Tabela 2).

Os recursos para a comercialização da safra também tem um comportamento semelhante saindo de Cr\$6,85 trilhões em 1969, atingindo o pico de Cr\$33,90 trilhões em 1979 (+471,95%) e caindo para

Cr\$8,74 trilhões em 1984 (-74,23%). Eles apresentaram pequena tendência de alta até 1986 quando foram aplicados Cr\$12,90 trilhões (+47,70%), a partir de quando houve queda significativa até 1991, ano em que ocorreu a alocação de Cr\$3,00 trilhões (-76,74%). Entretanto em 1992 houve uma recuperação de 196,31% em relação ao ano anterior, tendo sido alocados Cr\$8,89 trilhões que ainda assim são baixos, pois apenas representam uma volta aos níveis de 1984, ano de menor volume de crédito de comercialização na primeira metade da década de 80 (Tabela 2).

No tocante ao investimento agropecuário, o

desempenho do crédito rural não foi diferente, saindo de Cr\$7,67 trilhões em 1969 para atingir o pico de Cr\$39,31 trilhões em 1976 (+412,34%), recuando para Cr\$6,25 trilhões em 1984 (-84,04%), crescendo até 1986 quando a alocação foi de Cr\$34,60 trilhões (+453,68%) para cair até 1992 com a aplicação de US\$4,28 milhões (-87,62%), apesar da pequena recuperação do último ano em relação ao anterior (Tabela 2). Os volumes investidos no último triênio da década de 80 significam menos da metade do montante aplicado em 1969, o que mostra o recuo do uso do crédito rural como suporte da política de modernização da agropecuária.

No conjunto das informações coligidas, apesar de o comportamento tendencial ter apresentado grandes semelhanças, há particularidades importantes distinguindo as modalidades, o que exige uma especificação da análise. Os recursos para custeio têm períodos ligeiramente distintos dos demais, atrasando o pico em um ano na fase crescente e exibindo variações mais significativas nas fases de crescimento e quedas menores nas de decréscimo. Dessa maneira, a participação percentual em torno de 44% no início da década de 70 eleva-se alcançando índices cada vez maiores para superar os 80% em 1991, com a década de 80 apresentando participações muito superiores às da década anterior. A supremacia crescente do custeio sob as demais modalidades demonstra uma preocupação cada vez maior, à medida que a crise econômica se agravava, com o imediatismo procurando esticar a utilização da capacidade produtiva já disponível, alocando no curto prazo as cada vez mais reduzidas parcelas de recursos do crédito rural oficial.

No crédito à comercialização, a redução da participação e dos montantes de recursos contradizem a versão de que na década de 80 prevaleceu a política de preços em substituição ao crédito como instrumento de política agrícola. Isso porque, por coerência os montantes destinados à comercialização da safra nos anos 80 deveriam ser percentualmente muito mais significativos e o que ocorreu foi o contrário, ou seja, exatamente a primazia do custeio. Assim não há como conceber nem praticar uma política efetiva de preços com recursos cadentes quando se sabe que a oferta cresceu significativamente. A insuficiência de recursos para intervenção nos mercados agropecuários é complementada pela fixação de preços mínimos cada vez menores, de maneira que os preços recebidos pelos

agropecuaristas têm sido sempre superiores aos garantidos pela política governamental. De qualquer maneira não há como explicar a mudança da política agrícola brasileira na década de 80 com relação à de 70 com base na substituição do crédito oficial pela política de preços, que não tem sido efetiva.¹⁰

No investimento agropecuário uma particularidade relevante é a estreita correlação da alocação de recursos com os movimentos da economia brasileira. O valor dos empréstimos cresce em volume significativo no período do "milagre brasileiro", mantém-se em patamares elevados no pós-milagre e decresce na estagnação econômica da década de 80, tendo inclusive mostrado uma recuperação no ciclo curto de aceleração da metade desse decênio (1985-86). No conjunto há uma relação direta com o ciclo expansivo do início dos anos 70 que foi "esticado" com a implementação do II PND, quando foram internalizadas as grandes plantas produtivas de insumos e máquinas para a agropecuária. Fica reforçado assim o aspecto de que o crédito de investimento detorreu de um objetivo da política governamental de industrialização, criando demanda para as indústrias em implantação. A lógica do desenvolvimento da agropecuária, nesse contexto, submetesse aos desígnios de transformações econômicas mais amplas.

Num aprofundamento da análise do crédito de investimento agropecuário no tocante à atividade, nota-se o privilégio da produção agrícola sobre a pecuária. Nos anos 70 a participação da atividade agrícola situou-se no patamar dos 70%, tendo aumentado para 80% no início dos anos 80 e numa continuidade da tendência crescente atingiu 90% no final dessa década, recuando entretanto para os níveis de 62% e 76% nos últimos dois anos respectivamente (Tabela 3). No conjunto do período 1969-90, há notória prioridade para a

¹⁰A explicação para o desempenho da agropecuária nos anos 80 sem o subsídio ao crédito tem de ser buscada noutros elementos. O crescimento a taxas positivas numa economia estagnada pode estar associado ao aumento de eficiência, da maior produtividade da terra e do trabalho, mas não à política de preços. Os preços cadentes nos mercados agropecuários na segunda metade dessa década tiveram como contrapartida uma redução de custos e a política de exportação permitiu manter o valor exportado mesmo a preços cadentes o que significa maior volume físico exportado. Esses pontos exigem uma discussão mais aprofundada que, entretanto, foge aos objetivos deste trabalho. O desempenho favorável da agropecuária é um fato que não há como negar, mesmo sob condições mais adversas de políticas, sendo resultado da estrutura produtiva constituída na década de 70.

TABELA 3 - Evolução do Crédito de Investimento Agropecuário, Segundo a Atividade, Brasil, no Período 1969-92
(em Cr\$1 milhão)¹

Ano	Agrícola		Pecuária		Total
	Valor	%	Valor	%	
1969	5.316.459	69,30	2.355.725	30,70	7.672.184
1970	6.368.047	72,32	2.437.888	27,68	8.805.934
1971	7.964.036	71,96	3.102.939	28,04	11.066.975
1972	11.084.135	72,23	4.260.908	27,77	15.345.043
1973	15.261.901	70,31	6.445.508	29,69	21.707.409
1974	17.706.210	72,10	6.851.522	27,90	24.557.732
1975	26.063.591	70,52	10.897.819	29,48	36.961.411
1976	28.075.196	71,42	11.232.254	28,58	39.307.450
1977	20.391.558	77,69	5.856.517	22,31	26.248.075
1978	20.109.794	73,21	7.358.840	26,79	27.468.633
1979	24.924.101	72,78	9.322.068	27,22	34.246.169
1980	20.009.681	81,37	4.581.558	18,63	24.591.239
1981	15.033.941	85,54	2.541.701	14,46	17.575.642
1982	12.342.645	85,47	2.097.963	14,53	14.440.608
1983	11.980.781	86,33	1.896.682	13,67	13.877.464
1984	5.549.656	88,82	698.705	11,18	6.248.361
1985	8.592.060	91,57	790.821	8,43	9.382.881
1986	27.507.366	79,51	7.088.275	20,49	34.595.641
1987	4.369.828	87,78	608.468	12,22	4.978.296
1988	8.998.682	93,52	623.336	6,48	9.622.019
1989	5.485.318	95,15	279.855	4,85	5.765.173
1990	3.121.413	90,91	312.125	9,09	3.433.538
1991	1.711.359	62,32	1.034.896	37,68	2.746.255
1992	3.263.458	76,18	1.020.495	23,82	4.283.954

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

produção vegetal, que recebeu não só percentuais sempre mais elevados de valores emprestados bem como, quando os recursos se tornam escassos, essa participação aumenta ainda mais com a redução da destinação relativa à produção animal. A explicação está nas distintas características das atividades, pois a agrícola insere-se mais concretamente no padrão global adotado, além de que o período para obtenção dos primeiros fluxos financeiros mostra-se menor.

Outro aspecto do investimento agropecuário que merece ser destacado é a evolução da distribuição regional no período 1969-92, pois as expansões da

agropecuária no sentido do Brasil Central estão nele compreendidas. No conjunto em todas as regiões os recursos para inversões na modernização da estrutura produtiva da agropecuária são crescentes na década de 70 e cadentes na de 80 o que acaba refletindo também numa redução drástica do número de contratos e com isso do universo de beneficiários (Tabela 4). Esse quadro geral contudo modifica-se quando são destacadas as participações relativas das cinco grandes regiões brasileiras, o que está associado ao processo de expansão da fronteira agrícola do Sul-Sudeste em direção ao Centro-Oeste, tornando o Centro-Sul a região relevante do

TABELA 4 - Evolução do Número de Contratos e do Valor Financiado do Crédito de Investimento Agropecuário, segundo a Região, Brasil, 1969-92

Ano	(em Cr\$1 milhão) ¹							
	Centro-oeste				Nordeste			
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%
1969	25.424	9,13	790.903	10,31	52.968	19,02	1.608.602	20,97
1970	20.800	7,39	776.267	8,82	40.087	14,25	1.152.741	13,09
1971	22.467	6,81	1.002.489	9,06	78.517	23,79	2.070.348	18,71
1972	27.928	8,01	1.949.901	12,71	63.538	18,22	2.427.307	15,82
1973	31.115	7,63	2.844.974	13,11	58.831	14,42	3.176.486	14,63
1974	29.766	7,28	2.864.835	11,67	66.047	16,15	4.168.970	16,98
1975	38.023	7,62	4.401.189	11,91	83.052	16,65	6.506.822	17,60
1976	33.272	7,14	6.086.927	15,49	94.765	20,34	7.669.444	19,51
1977	24.858	6,61	3.496.459	13,32	67.211	17,88	5.325.035	20,29
1978	29.999	6,87	3.925.343	14,29	82.804	18,97	5.530.161	20,13
1979	40.612	7,21	5.307.814	15,50	131.585	23,37	8.221.324	24,01
1980	33.887	6,73	3.238.652	13,17	146.926	29,19	7.588.794	30,86
1981	30.229	6,96	2.278.495	12,96	131.287	30,21	5.543.338	31,54
1982	32.344	6,63	1.863.288	12,90	121.713	24,93	3.647.097	25,26
1983	30.223	4,72	1.564.611	11,27	360.909	56,36	3.653.569	26,33
1984	14.652	5,47	620.660	9,93	109.873	41,02	1.697.725	27,17
1985	21.687	5,12	1.077.191	11,48	208.165	49,15	2.817.096	30,02
1986	76.032	10,37	7.731.652	22,35	219.088	29,88	5.975.531	17,27
1987	15.539	10,72	1.422.984	28,58	83.058	57,29	1.277.666	25,66
1988	22.551	11,73	2.479.079	25,76	31.536	16,41	1.412.386	14,68
1989	9.310	10,52	2.173.631	37,70	16.530	18,67	1.048.576	18,19
1990	12.813	9,45	1.054.702	30,72	71.687	52,85	978.853	28,51
1991	11.710	9,72	623.810	22,71	58.568	48,62	760.180	27,68
1992	16.458	15,28	1.123.539	26,23	33.972	31,55	975.435	22,77

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 4 - Evolução do Número de Contratos e do Valor Financiado do Crédito de Investimento Agropecuário, segundo a Região, Brasil, 1969-92

Ano	(em Cr\$1 milhão) ¹								(continua)
	Norte				Sudeste				
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%	
1969	2.048	0,74	99.613	1,3	94.881	34,06	3.229.272	42,09	
1970	1.370	0,49	111.517	1,27	100.428	35,70	3.973.447	45,12	
1971	2.026	0,61	132.344	1,2	106.379	32,23	4.267.574	38,56	
1972	4.713	1,35	404.853	2,64	121.382	34,80	5.920.999	38,59	
1973	4.562	1,12	470.265	2,17	151.099	37,04	9.152.914	42,16	
1974	2.134	0,52	342.761	1,4	134.362	32,85	9.554.229	38,91	
1975	3.835	0,77	719.531	1,95	156.456	31,37	12.758.772	34,52	
1976	8.748	1,88	1.364.148	3,47	150.484	32,29	13.218.657	33,63	
1977	7.671	2,04	1.082.594	4,12	119.863	31,89	8.728.518	33,25	
1978	12.684	2,91	1.471.677	5,36	123.483	28,29	8.597.194	31,30	
1979	15.024	2,67	1.554.076	4,54	142.965	25,40	10.038.052	29,31	
1980	19.195	3,81	1.506.911	6,13	126.038	25,04	7.384.777	30,03	
1981	16.051	3,69	1.035.150	5,89	93.127	21,43	5.116.658	29,11	
1982	18.336	3,76	725.710	5,03	109.967	22,53	4.155.974	28,78	
1983	13.358	2,09	638.196	4,6	80.222	12,53	3.244.772	23,38	
1984	5.671	2,12	254.662	4,08	48.695	18,18	1.828.308	29,26	
1985	5.769	1,36	217.877	2,32	69.926	16,51	2.667.912	28,43	
1986	16.373	2,23	987.441	2,85	189.796	25,89	11.239.540	32,49	
1987	5.407	3,73	317.980	6,39	24.686	17,03	1.245.569	25,02	
1988	7.642	3,98	244.772	2,54	19.050	9,91	2.238.370	23,26	
1989	6.981	7,89	251.486	4,36	11.423	12,90	1.286.058	22,31	
1990	5.165	3,81	164.330	4,79	11.742	8,66	832.937	24,26	
1991	4.649	3,86	170.771	6,22	17.424	14,46	604.098	22,00	
1992	4.542	4,22	100.855	2,35	12.541	11,65	723.964	16,90	

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 4 - Evolução do Número de Contratos e do Valor Financiado do Crédito de Investimento Agropecuário, segundo a Região, Brasil, 1969-92

Ano	(em Cr\$1 milhão) ¹				(conclusão)	
	Sul				Brasil	
	Número	%	Valor	%	Número	Valor
1969	103.233	37,06	1.943.794	25,34	278.554	7.672.184
1970	118.638	42,17	2.791.962	31,71	281.323	8.805.934
1971	120.693	36,56	3.594.221	32,48	330.082	11.066.975
1972	131.232	37,62	4.641.982	30,25	348.793	15.345.043
1973	162.313	39,79	6.062.770	27,93	407.920	21.707.409
1974	176.730	43,21	7.626.937	31,06	409.039	24.557.732
1975	217.321	43,58	12.575.097	34,02	498.687	36.961.411
1976	178.727	38,35	10.968.275	27,90	465.996	39.307.450
1977	156.221	41,57	7.615.469	29,01	375.824	26.248.075
1978	187.576	42,97	7.944.258	28,92	436.546	27.468.633
1979	232.756	41,35	9.124.903	26,65	562.942	34.246.169
1980	177.342	35,23	4.872.106	19,81	503.388	24.591.239
1981	163.942	37,72	3.602.001	20,49	434.636	17.575.642
1982	205.807	42,16	4.048.540	28,04	488.167	14.440.608
1983	155.676	24,31	4.776.317	34,42	640.388	13.877.464
1984	88.968	33,21	1.847.005	29,56	267.859	6.248.361
1985	118.014	27,86	2.602.805	27,74	423.561	9.382.881
1986	231.833	31,62	8.661.477	25,04	733.122	34.595.641
1987	16.283	11,23	714.096	14,34	144.973	4.978.296
1988	111.437	57,97	3.247.412	33,75	192.216	9.622.019
1989	44.273	50,02	1.005.422	17,44	88.517	5.765.173
1990	34.229	25,24	402.716	11,73	135.636	3.433.538
1991	28.114	23,34	587.397	21,39	120.465	2.746.255
1992	40.164	37,30	1.360.162	31,75	107.677	4.283.954

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

ponto de vista da produção agropecuária brasileira.

A Região Centro-Oeste detinha 9% do número de contratos em 1969, participação esta que sofre contínua redução caindo para em torno de 7% na década de 70 e 5% no triênio 1983-85. Da metade dos anos 80 em diante reverte-se essa tendência declinante alcançando um patamar ao redor de 10% no período 1986-91 e atingindo 15% em 1992. No tocante ao valor dos empréstimos, partindo de 10% em 1969, situa-se entre 10% e 15% no período 1970-85 saltando para 22% em 1986 e 38% em 1989, recuando entretanto para 26% em 1992 (Tabela 4). No geral, nota-se um crescimento da Região Centro-Oeste em termos de participação no crédito na segunda metade da década de 80 quando ganhou mais vigor a expansão da agropecuária brasileira nessa frente de expansão.

A novíssima fronteira de ocupação, representada pela Região Norte, tem um comportamento bastante semelhante, ainda que com índices relativos mais baixos. Em termos de número de contratos a participação foi melhor que 1% em 1969, que numa tendência crescente subiu para em torno de 2% no período 1977-79 e alcançou 3,7% no triênio 1980-82. Entretanto sofreu um recuo para 2% no quadriênio 1983-86, recuperando a tendência de alta a partir de então para atingir 3,9% no período 1987-92. Em relação ao valor dos financiamentos, a participação regional que se situava em torno de 1% em 1969 também teve tendência de alta, variando entre 3% e 5% no período 1976-82, estabilizando em torno de 4% no biênio 1983-84. Após ter recuado para próximo a 2% nos anos 1985 e 1986, situou-se entre 4% e 6% no triênio 1989-91 para fechar a série com 2% em 1992 (Tabela 4). No geral, a participação relativa do investimento agropecuário na Região Norte, apesar de baixa, cresce no período 1969-92 em função do surgimento de empreendimentos de fundação da atividade nessa área de expansão.

Das zonas de colonização antiga, a Região Nordeste tem um comportamento peculiar. O número de contratos, que era de 19% em 1969, apresentou queda para 16% no biênio 1974-75, passando a partir dessa data a ter uma tendência crescente atingindo 30% em 1980-8 e situando-se entre 40% e 50% no triênio 1983-85. Na fase seguinte, após um recuo para 16% a 18% no biênio 1988-89, saltou para 48% a 52% no biênio 1990-91, tendo entretanto caído para 31% em 1992. No valor dos empréstimos, a participação, saindo de 20% em 1969, caiu para 17% no biênio 1974-75 e

numa reversão do comportamento elevou-se para 30% no biênio 1980-81, sendo que a partir daí, numa tendência irregular de queda, recuou para 26% no triênio 1982-84 e 15% no biênio 1988-89, tendo se recuperado ao atingir 28% no biênio 1990-91 para apresentar novo decréscimo (23%) em 1992 (Tabela 4). A agropecuária nordestina enfrenta limitações climáticas que condicionam uma tendência errática do investimento, sendo que no período recente avançam as inversões na construção de pólos de irrigação de alta tecnologia para produção principalmente de frutícolas.

Entretanto, cabe salientar que as exigências em termos de manejo de solo e água desses projetos são um obstáculo à integração produtiva do enorme contingente populacional nordestino flagelado pela seca. A implantação dessas atividades trazem embutidas assim um enorme fator de exclusão não podendo ser engendradas em nome da integração da população nordestina à economia nacional, representando na verdade a ocupação do espaço geográfico por empreendedores do Sul-Sudeste, com participação de alguns segmentos mais privilegiados da sociedade nordestina. Nesse sentido, em termos de inclusão social, o efeito dessa política no Nordeste é tão, e até talvez mais, perversa que a ocupação do Brasil Central, ou seja, é muito mais uma expansão da moderna agropecuária do Sul-Sudeste brasileiro que um desenvolvimento daquela praticada na região, que inclusive acaba substituindo as técnicas e os agropecuaristas locais.

Outra região de colonização antiga com comportamento oscilante é a Região Sul. O número de contratos sulistas representavam 37% do total nacional em 1969, subiu para 44% em 1975 e a partir de então apresentou uma tendência de queda atingindo 37% em 1981, 34% em 1984 e 11% em 1987. Recupera-se para uma participação em torno de 50% no biênio 1988-89 para apresentar nova queda (23%) em 1991 e nova recuperação (37%) em 1992. No que diz respeito ao valor dos empréstimos a tendência foi semelhante, saindo de 25% em 1969 para 34% em 1975. A partir dessa data recua para 20% em 1981 e tem novo acréscimo em seguida chegando em 29% em 1984. Retorna à tendência decrescente na fase seguinte e após um comportamento errático no biênio 1988-89 atinge 11% em 1990, sendo que, entretanto, sobe para 31% em 1992 (Tabela 4). A escassez de recursos reduzindo drasticamente o montante disponível associada à disponibilidades conjunturais acabam configurando uma alternância de

altos e baixos no investimento agropecuário no Sul brasileiro.

A Região Sudeste é a mais industrializada do Brasil tendo também uma moderna e diversificada agropecuária. O processo de modernização começou por essa região e depois foi expandido para as demais tendo portanto uma estrutura mais consolidada. No tocante ao investimento agropecuário o desempenho relativo do número de contratos é cadente saindo de 34% em 1969 para 31% em 1977, 22% em 1982, 16% em 1985 e 11% em 1992, o mesmo ocorrendo com o valor dos empréstimos que de 42% em 1969 caiu para 29% em 1979, 22% em 1989 e 17% em 1992 (Tabela 4). Há, portanto, uma tendência nítida de perda de importância relativa da agropecuária do Sudeste em termos nacionais no tocante aos investimentos com recursos do crédito oficial. Esse conjunto de informações revelam um esvaziamento para atender à demanda das áreas de fronteira. É importante frisar que no Sudeste a colagem do investimento agropecuário com o processo de industrialização é mais claro, com os volumes mais significativos aplicados na primeira metade da década de 70.

O crédito rural institucional brasileiro, depois de haver sido o sustentáculo do processo de modernização da agropecuária na década de 70, perdeu sua importância na fase posterior. A prevalência de uma maior participação relativa dos valores destinados para o custeio da safra nos anos mais recentes de recursos escassos denota uma postura governamental de buscar esticar os investimentos realizados no período anterior. Caso houvesse sido realizada uma repriorização dos gastos governamentais em função de uma diretriz de fortalecer a política de preços, o que se esperava era o crescimento da proporção dos recursos alocados na comercialização da safra. Entretanto, há, no geral, uma redução dos montantes globais de recursos alocados sendo que paulatinamente foram sendo gestadas outras formas de financiar a agropecuária, com o que os recursos oficiais representam cada vez mais uma parcela menor do volume gasto, principalmente no custeio da produção.

No investimento a concentração dos gastos deu-se na primeira metade da década de 70, com contínuo decréscimo no período posterior. Além disso a expressiva superioridade dos gastos com a produção agrícola decorre da maior rotatividade e relevância dos gastos com insumos e máquinas nessa atividade. Outro

aspecto relevante diz respeito à participação crescente das regiões de fronteira Norte e Centro-Oeste brasileiras tanto no número de contratos como no valor dos empréstimos, sendo que o Sudeste foi a região com maior perda relativa. O PNDR foi implementado no final dos anos 80, portanto na fase mais aguda de insuficiência de recursos para o crédito em geral e particularmente para o investimento agropecuário. A crise fiscal do Estado brasileiro desestruturou o padrão de financiamento em que se realizou a modernização da agropecuária brasileira, gerando uma série de redefinições que alteraram o ritmo e a abrangência do processo de transformação da base produtiva, sem contudo significar um fim desse movimento. A presença do Estado foi alterada, mas o próprio setor privado tem gestado alternativas para a continuidade do avanço, embora num desenrolar certamente mais lento do que ocorreria no caso da maior intervenção estatal mobilizando recursos. Por outro lado, as altas taxas de inflação e as políticas de juros elevados acabaram refletindo numa maior insegurança para o tomador na decisão de investir, submetido a grandes incertezas advindas da falta de estabilidade econômica. Este, entretanto, ainda é o quadro da economia brasileira no período recente.

4 - ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DOS RECURSOS DO PNDR

O Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) correspondeu a uma fonte de recursos para o crédito rural de investimento na agropecuária, derivada de um empréstimo do Governo Brasileiro junto ao Banco Mundial. Implementado no período 1989-92, que foi caracterizado por enorme crise fiscal, o PNDR complementou a soma alocada por outras fontes internas. Operacionalmente, a aplicação seguiu uma linha de ajuste pelo mercado, uma vez que inexistiam normas definindo atividades prioritárias, tamanho e perfil do tomador e até mesmo uma seleção por projetos calcados em pré-requisitos técnicos. Dessa forma, trata-se de uma típica distribuição pelo mercado em que os agentes financeiros responsabilizavam-se por todo o risco das operações e, por essa razão, selecionavam clientes e projetos segundo critérios próprios, não havendo a intervenção do Governo Federal especificando regras para essa seleção.

4.1 - Análise do Volume Global dos Recursos Alocados

A liberação dos recursos iniciou-se em outubro de 1989 e a última ocorreu em maio de 1992, representando a injeção de US\$303,27 milhões nesse período. Quando se considera o ano civil, de janeiro a dezembro, nota-se uma concentração dos repasses no ano de 1989, quando em apenas dois meses foram aplicados US\$206,31 milhões, ou seja, 68,03% dos recursos. Em 1990, foram destinados US\$60,21 milhões, que percentualmente são 19,85% do global, sendo que em 1991 o montante foi de US\$36,53 milhões (12,05%) e em 1992 de US\$0,22 milhão (0,07%). Essas informações mostram uma considerável concentração da aplicação nas fases iniciais da vigência do programa, com valores bem inferiores nas etapas seguintes (Tabela 5).

Quando se analisam esses dados da ótica dos anos agrícolas, que no caso brasileiro vai de agosto de um ano civil a julho do outro, essa concentração fica ainda mais acentuada. No ano agrícola 1989/90, o volume de recursos alocados corresponderam a US\$243,46 milhões, ou seja, 80,28% do total. Somando os quatro primeiros meses de execução, de outubro de 1989 a janeiro de 1990, atingiu-se o valor de US\$234,76 milhões o que corresponde a 77,41% do global, sem levar em conta que em dezembro de 1989 não houve repasses (Tabela 5). Desse modo, as parcelas correspondentes aos demais anos agrícolas foram pouco significativas. Tomando em conta que em março de 1990 houve troca de Governo Federal, pode-se afirmar que quase a totalidade do PNDR foi executada ainda no Governo fundante.

Outra maneira de visualizar essa evolução dos repasses diz respeito à distribuição no tempo por opção de correção monetária e juros. A opção C, que preconiza correção do saldo devedor pela BTN (depois TR) mais juros de 12% a.a., representou 88,07% do global correspondentes a repasses no valor de US\$267,08 milhões. No corte temporal, essa opção foi a única adotada no período de outubro de 1989 a março de 1991, época em que foram liberados US\$266,72 milhões, quase a totalidade dessa alternativa. A partir de abril de 1991 é que foram adotados empréstimos com base nas duas outras alternativas. A opção A, de correção do saldo devedor pela cesta de moedas mais juros de 8,1% a.a., teve pouca aceitação atingindo o montante de US\$0,54 milhão, ou 0,17% dos recursos.

A dificuldade de visualizar o comportamento da cesta de moedas como indexador, numa economia inflacionária em que a instabilidade é uma marca da formação de expectativas, afugentou os investidores na adoção dessa norma contratual. Na opção B, com correção do saldo devedor pela variação do dólar mais juros de 9,6% a.a., foram realizados contratos no valor de US\$35,65 milhões que representam 11,76% do global. Esse tipo de contrato teve uma grande concentração em abril e maio de 1991, quando alcançou o volume de recursos da ordem de US\$31,44 milhões (Tabela 5).

A aceitação da correção do saldo devedor pelo dólar americano, prevaemente nos contratos realizados a partir de abril de 1991, estava associada ao uso mais difundido dessa prática nos negócios internos, onde vários preços já eram denominados em valores da moeda norte-americana, além da ampla divulgação diária pelos veículos de comunicação de massa das cotações do câmbio. Dessa maneira, existem dois períodos bem demarcados do PNDR no tocante aos indexadores utilizados para corrigir o saldo devedor: o primeiro, de prevalência da BTN, que vai de outubro de 1989 a março de 1991, e o segundo, em que a maioria dos contratos foi corrigida pelo dólar norte-americano, que se iniciou em abril de 1991 e terminou em maio de 1992. O montante mais expressivo foi emprestado com base na BTN, mas isso deveu-se muito mais ao fato de que os recursos se escassearam, dada a concentração no início do programa, que uma preferência por um determinado indexador, haja vista que os montantes restantes na fase de vigência das outras duas alternativas foram reduzidos.

4.2 - O Fluxo de Recursos entre o Governo Federal e os Agentes Financeiros

No tocante à distribuição dos recursos pelos agentes financeiros repassadores; nota-se que na opção C prevaleceu o Banco do Brasil, com US\$204,80 milhões, ou seja, 76,65% do total. Em ordem de importância seguem o Banco Credi-Real de Minas Gerais com US\$31,76 milhões (11,89%), o Banco Econômico com US\$14,18 milhões (5,34%), o Citybank N.A. com US\$10,27 milhões (3,84%) e outros com menor participação. Na opção B, a maior presença é também do Banco do Brasil com US\$29,56 milhões (82,91%), seguido do Citibank N.A. com US\$3,94 milhões

TABELA 5 - Valor dos Empréstimos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), segundo a Opção de Correção Monetária, Brasil, Outubro de 1989 a Maio de 1992

(em US\$)				
Data	Opção "A"	Opção "B"	Opção "C"	Total
10/89	-	-	140.379.247,22	140.379.247,22
11/89	-	-	65.939.531,66	65.939.531,66
12/89	-	-	-	-
01/90	-	-	28.436.065,58	28.436.065,58
02/90	-	-	2.419.183,69	2.419.183,69
03/90	-	-	515.754,10	515.754,10
04/90	-	-	1.301.535,49	1.301.535,49
05/90	-	-	411.010,04	411.010,04
06/90	-	-	57.938,15	57.938,15
07/90	-	-	-	-
08/90	-	-	-	-
09/90	-	-	20.342.633,38	20.342.633,38
10/90	-	-	6.553.377,06	6.553.377,06
11/90	-	-	15.289,57	15.289,57
12/90	-	-	159.049,47	159.049,47
01/91	-	-	-	-
02/91	-	-	-	-
03/91	-	-	192.828,69	192.828,69
04/91	114.110,31	13.592.820,61	-	13.706.930,92
05/91	-	17.852.533,97	126.827,38	17.979.361,35
06/91	46.414,51	1.028.935,98	-	1.075.350,49
07/91	-	-	-	-
08/91	-	756.468,76	-	756.468,76
09/91	334.943,92	2.200.132,22	226.926,53	2.762.002,67
10/91	40.339,61	3.959,99	-	44.299,60
11/91	-	-	-	-
12/91	-	-	-	-
01/92	-	152.163,28	-	152.163,28
02/92	-	-	-	-
03/92	-	-	-	-
04/92	-	-	-	-
05/92	-	65.622,18	-	65.622,18
Total	535.808,35	35.652.636,99	267.077.198,01	303.265.643,35

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

(11,07%) e o Banco de Desenvolvimento do Estado do Espírito Santo com US\$2,15 milhões (6,02%). Na opção A, contudo, a primazia ficou com o Banco do Estado de Sergipe com o montante de US\$0,42 milhão (78,70%), seguido do Banco do Brasil com US\$0,11 milhão (21,30%) (Tabela 6).

No conjunto nota-se que o principal agente financeiro do PNDR foi o Banco do Brasil, que distribuiu US\$214,48 milhões (77,29%), seguido do Banco Credi-Real de Minas Gerais com US\$31,76 milhões (10,47%), do Citybank com US\$14,22 milhões (4,71%), Banco Econômico com US\$14,78 milhões (4,69%) e outros com menor participação. Com base nessas informações fica clara a participação majoritária de bancos públicos com US\$274,87 milhões (90,6%), enquanto os bancos privados, representados pelo Banco Econômico e o Citybank, repassaram apenas US\$28,39 milhões (9,40%). Nota-se aí a ausência dos grandes bancos privados nacionais, o Banco Brasileiro de Descontos (BRADESCO) e o Banco Itaú, além de bancos estaduais de importância no crédito rural como o Banco do Estado de São Paulo (BANESPA).

O principal agente financeiro do PNDR, o Banco do Brasil, também tem a mesma posição destacada no crédito rural em geral. A composição de seu montante de empréstimos mostra que a maior parcela deu-se na opção C com US\$204 milhões, que representou 87,34% dos valores repassados por essa instituição financeira ao Governo Federal, que além disso obteve US\$29,56 milhões na opção B (12,61%) e US\$0,11 milhão (0,05%) na opção A. O segundo agente em volume de recursos, o Citybank, tem uma composição da carteira de empréstimos do PNDR de US\$10,27 milhões (72,26%) na opção C e US\$3,94 milhões (11,07%) na opção B, enquanto a outra instituição relevante quanto ao montante intermediado, o Banco Econômico, só trabalhou na opção C. Destaca-se nesse panorama que os demais agentes realizaram suas operações com 100% na opção C, à exceção do Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo que se restringiu à opção B e o Banco do Estado de Sergipe que operou apenas na opção A (Tabela 6).

A distribuição mensal dos repasses para os agentes financeiros seguiu de perto a participação desses agentes no montante global, com concentração no início do período. Desse modo, o Banco do Brasil mostrou sua presença marcante já em outubro de 1989 quando recebeu US\$101,21 milhões que representou

72,10% dos recursos liberados no mês. Nessa data teve participação significativa o Credi-Real com US\$25,91 milhões (18,46%), o Banco Econômico com US\$9,84 milhões, o Citybank com US\$2,04 milhões e o Banco de Desenvolvimento da Bahia com US\$1,38 milhão (0,98%). Quando se toma o primeiro quadrimestre de execução do programa, essa distribuição fica mais nítida, pois o Banco do Brasil, de outubro de 1989 a janeiro de 1990, recebeu US\$178,33 milhões que corresponderam a 76,0% dos recursos liberados, seguido do Credi-Real com US\$31,76 milhões (13,5%) (Tabela 7). Nota-se, dessa maneira, a nítida predominância do Banco do Brasil que, pela sua tradição no crédito rural, e sua capilaridade, acaba tendo em carteira pedidos de financiamentos em número e montantes totais elevados. Como os agentes foram contemplados por ordem de chegada, essa vantagem comparativa prevaleceu de forma inofismável. Também nas liberações posteriores isso se reproduziu, sempre com esse banco estatal federal recebendo grandes montantes.

Uma característica fundamental a ser precisada no tocante aos agentes financeiros é o perfil distributivo decorrente da clientela distinta atendida por cada um. Nesse aspecto o Banco do Brasil, principal agente de repasse por volume de recursos (77,32%), teve presença ainda mais marcante no número de contratos (97,89%), conformando por isso um baixo valor médio, equivalente a US\$33.952,53. No tocante ao valor médio, os menores são do Banco do Estado de Sergipe (US\$24.805,77), Banco Meridional (US\$29.027,84) e o caso já destacado do Banco do Brasil. Os maiores são os contratos do Citybank (US\$1.579.546,02), do Credi-Real (US\$756.213,20) e do Banco Econômico (US\$708.931,89) (Tabela 8). Deve ser destacada a importância do Banco do Brasil em conferir um perfil distributivo mais amplo ao PNDR, incorporando uma grande massa de agropecuaristas que, pelos padrões das demais instituições, não seriam contemplados.

No global pode-se concluir que o PNDR se configurou num programa em que os recursos disponíveis escassearam-se rapidamente, uma vez que as liberações concentraram-se no primeiro quadrimestre. No tocante às alternativas de correção do saldo devedor e juros, houve uma predominância da opção C de correção pela BTN até março de 1991, a partir de quando o indexador mais utilizado foi o dólar norte-americano. Quanto aos agentes financeiros, a participa-

TABELA 6 - Valor dos Empréstimos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), segundo a Opção de Correção Monetária, por Agente Financeiro, Brasil, Total do Período de Outubro de 1989 a Maio de 1992

(em US\$)

Instituição	Opção "A"			Opção "B"		
	Valor	A ¹ (%)	B ² (%)	Valor	A ¹ (%)	B ² (%)
Banco do Brasil S/A	114.110,31	21,30	0,05	29.561.635,60	82,91	12,61
BNCC S/A	-	-	-	-	-	-
B. Meridional Brasil S/A	-	-	-	-	-	-
B. Credi-Real M. Gerais S/A	-	-	-	-	-	-
B. Estado de Sergipe S/A	421.698,04	78,70	100,00	-	-	-
B. Desenv. da Bahia S/A	-	-	-	-	-	-
B. Des. Espírito Santo S/A	-	-	-	2.147.022,30	6,02	100,00
B. Desenv. Goiás S/A	-	-	-	-	-	-
Banco Econômico S/A	-	-	-	-	-	-
Citybank N. A.	-	-	-	3.943.979,09	11,07	27,74
Total	535.808,35	100,00	0,18	35.652.636,99	100,00	11,75

Instituição	Opção "C"			Total	
	Valor	A ¹ (%)	B ² (%)	Valor	A ¹ (%)
Banco do Brasil S/A	204.803.190,34	76,65	87,34	234.478.936,25	77,29
BNCC S/A	2.554.605,65	0,96	100,00	2.554.605,65	0,84
B. Meridional Brasil S/A	580.556,83	0,22	100,00	580.556,83	0,19
B. Credi-Real M. Gerais S/A	31.760.954,44	11,89	100,00	31.760.954,44	10,47
B. Estado de Sergipe S/A	-	-	-	421.698,04	0,14
B. Desenv. da Bahia S/A	2.110.828,02	0,79	100,00	2.110.828,02	0,70
B. Des. Espírito Santo S/A	-	-	-	2.147.022,30	0,71
B. Desenv. Goiás S/A	816.489,95	0,31	100,00	816.489,95	0,26
Banco Econômico S/A	14.178.637,72	5,34	100,00	14.178.637,72	4,69
Citybank N. A.	10.271.935,06	3,84	72,26	14.215.914,15	4,71
Total	267.077.198,01	100,00	88,07	303.265.643,35	100,00

¹Porcentagem em relação ao total da opção.

²Porcentagem em relação ao total da instituição.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

TABELA 7 - Evolução do Valor dos Empréstimos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Agente Financeiro, Brasil, Outubro de 1989 a Maio de 1992
(em US\$) (continua)

Data	Banco do Brasil	BNCC	Banco Meridional	Credi-Real	B.Estado Sergipe	B. Des. da Bahia
10/89	101.209.585,30	-	-	25.911.425,26	-	1.380.670,08
11/89	56.449.787,47	1.864.493,13	580.556,83	5.795.899,28	-	-
12/89	-	-	-	-	-	-
01/90	20.676.906,61	690.112,52	-	53.629,90	-	730.157,94
02/90	-	-	-	-	-	-
03/90	-	-	-	-	-	-
04/90	-	-	-	-	-	-
05/90	-	-	-	-	-	-
06/90	-	-	-	-	-	-
07/90	-	-	-	-	-	-
08/90	-	-	-	-	-	-
09/90	20.017.313,03	-	-	-	-	-
10/90	6.449.597,93	-	-	-	-	-
11/90	-	-	-	-	-	-
12/90	-	-	-	-	-	-
01/91	-	-	-	-	-	-
02/91	-	-	-	-	-	-
03/91	-	-	-	-	-	-
04/91	10.663.870,01	-	-	-	-	-
05/91	16.738.224,96	-	-	-	-	-
06/91	-	-	-	-	46.414,51	-
07/91	-	-	-	-	-	-
08/91	-	-	-	-	-	-
09/91	2.082.891,63	-	-	-	334.943,92	-
10/91	-	-	-	-	40.339,61	-
11/91	-	-	-	-	-	-
12/91	-	-	-	-	-	-
01/92	125.137,13	-	-	-	-	-
02/92	-	-	-	-	-	-
03/92	-	-	-	-	-	-
04/92	-	-	-	-	-	-
05/92	65.622,18	-	-	-	-	-
Total	234.478.936,25	2.554.605,65	580.556,83	31.760.954,44	421.698,04	2.110.828,02

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (SNT).

TABELA 7 - Evolução do Valor dos Empréstimos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Agente Financeiro, Brasil, Outubro de 1989 a Maio de 1992
(em US\$)

Data	B. Des. Esp. Santo	Banco Econômico	B. Des. Goiás	Citybank	Total
10/89	-	9.838.204,70	-	2.039.361,88	140.379.247,22
11/89	-	977.692,61	-	271.102,34	65.939.531,66
12/89	-	-	-	-	-
01/90	-	966.106,32	396.734,73	4.922.417,56	28.436.065,58
02/90	-	1.603.215,67	-	815.968,02	2.419.183,69
03/90	-	-	-	515.754,10	515.754,10
04/90	-	735.590,84	-	565.944,65	1.301.535,49
05/90	-	27.530,75	-	383.479,29	411.010,04
06/90	-	-	-	57.938,15	57.938,15
07/90	-	-	-	-	-
08/90	-	-	-	-	-
09/90	-	24.628,32	-	300.692,03	20.342.633,38
10/90	-	5.668,51	-	98.110,62	6.553.377,06
11/90	-	-	-	15.289,57	15.289,57
12/90	-	-	-	159.049,47	159.049,47
01/91	-	-	-	-	-
02/91	-	-	-	-	-
03/91	-	-	192.828,69	-	192.828,69
04/91	-	-	-	3.043.060,91	13.706.930,92
05/91	920.482,86	-	-	320.653,53	17.979.361,35
06/91	321.843,95	-	-	707.092,03	1.075.350,49
07/91	-	-	-	-	-
08/91	756.468,76	-	-	-	756.468,76
09/91	117.240,59	-	226.926,53	-	2.762.002,67
10/91	3.959,99	-	-	-	44.299,60
11/91	-	-	-	-	-
12/91	-	-	-	-	-
01/92	27.026,15	-	-	-	152.163,28
02/92	-	-	-	-	-
03/92	-	-	-	-	-
04/92	-	-	-	-	-
05/92	-	-	-	-	65.622,18
Total	2.147.022,30	14.178.637,72	816.489,95	14.215.914,15	303.265.643,35

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (SNT).

TABELA 8 - Valor Total dos Empréstimos, Número de Contratos e Valor Médio dos Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Agente Financeiro, Brasil, Outubro de 1989 a Maio de 1992

(em US\$)			
Instituição	Valor	Número	Valor médio
Banco do Brasil	234.478.936,25	6.906	33.952,53
BNCC	2.554.605,65	26	98.254,06
Banco Meridional	580.556,83	20	29.027,84
Banco Credi-Real	31.760.954,44	42	756.213,20
Banco Estado de Sergipe	421.698,04	17	24.805,77
Banco Desenv. da Bahia	2.110.828,02	3	703.609,34
B. Des. Espírito Santo	2.147.022,30	8	268.377,79
Banco Des. de Goiás	816.489,95	4	204.122,49
Banco Econômico	14.178.637,72	20	708.931,89
Citybank	14.215.914,15	9	1.579.546,02
Total	303.265.643,35	7.055	42.985,92

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

ção majoritária foi de instituições públicas, dentre as quais o Banco do Brasil destacou-se tanto em volume de empréstimos quanto em número de contratos, além do que a amplitude de sua clientela ao abrir espaço para pequenos e médios agropecuaristas garantiu uma maior amplitude e abrangência do programa. A seleção por ordem de chegada cancelou essa vantagem estrutural do Banco do Brasil no tocante ao crédito rural, consoante com a realidade de principal agente dessa política governamental.

4.3 - Alocação de Recursos por Atividade Agropecuária

No tocante às atividades, a agrícola recebeu US\$276,4 milhões (91,16%) para 6.527 contratos (92,52%), enquanto a pecuária atingiu US\$26,82 milhões (8,84%) para 528 contratos (7,48%) (Tabela 9). Olhando a distribuição anual de cada atividade, percebe-se que na agrícola o maior número de contratos e maior volume de recursos liberados ocorreram em 1989, com 5.516 empréstimos, o que significou

84,51% do número total de contratos da atividade do período 1989-92. Isso constituiu um valor agregado de US\$203,25 milhões, ou seja, 73,52% da liberação global do PNDR para a produção agrícola. Na pecuária a concentração deu-se em 1990, com 340 contratos (64,39%) que representaram um volume de recursos de US\$14,73 milhões (54,31%) (Tabela 9). Esse comportamento diferenciado está associado às características de cada atividade, uma vez que a produção vegetal, em função de seu ciclo anual da maioria das culturas como os grãos, exige maior rapidez nas decisões que a pecuária, desse modo seria de se esperar que as solicitações da produção agrícola chegassem antes e fossem mais contempladas no começo pelo critério da ordem de chegada.

A evolução do valor médio dos contratos por atividade é um indicador importante do ponto de vista distributivo. No geral, para o período 1989-92, a média geral situou-se em US\$42,99 mil, sendo semelhante às das ambas as atividades, uma vez que na agrícola esse indicador foi de US\$42,35 mil e na pecuária de US\$50,79 mil. Quando se abre a análise particularizando-se os anos, o comportamento já não é o mesmo.

TABELA 9 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), segundo a Atividade, Brasil, 1989-92

Ano	(em US\$)					
	Agricultura		Pecuária		Total	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
1989	5.516	203.247.502,37	87	3.071.276,51	5.603	206.318.778,88
1990	961	45.484.345,59	340	14.727.490,94	1.301	60.211.836,53
1991	47	27.664.654,09	95	8.852.588,39	142	36.517.242,48
1992	3	53.800,51	6	163.984,95	9	217.785,46
Total	6.527	276.450.302,56	528	26.815.340,79	7.055	303.265.643,35

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

Nesse aspecto, nota-se um crescimento da média global dos contratos no triênio 1989-91, com queda no último ano, que corresponde a 1992. Os valores médios saltaram de US\$36,82 mil para US\$46,28 mil em 1990, US\$257,16 mil em 1991, retroagindo para US\$24,99 mil em 1992 (Tabela 10). Chama a atenção o valor médio de 1991, extremamente dissonante no conjunto do período, o que se deve a megaprojetos agrícolas financiados no período, sem os quais a média recuará para US\$192,68 mil, o que ainda é um valor expressivo. O entendimento mais profundo exige uma avaliação de cada atividade.

A pecuária tem a evolução dos valores médios com incrementos bem mais reduzidos, saindo de US\$35,30 mil para US\$93,19 mil entre os anos de 1989 e 1991, recuando para US\$27,33 mil em 1992, sendo que o último ano pode ser desprezado pelo baixo valor global liberado pelo PNDR como um todo. Quando a atividade em questão é a agrícola, o comportamento é semelhante ao da existência de incrementos, saindo de US\$36,85 mil em 1989 para US\$47,33 mil em 1990 e atingindo US\$588,61 mil em 1991. Esse aumento desproporcional em 1991 refere-se à inclusão de quatro megaprojetos nesse período, que somaram US\$12,95 milhões. Os montantes de cada megaprojeto estão muito acima dos padrões dos demais incluídos no PNDR, distorcendo o valor médio desse ano (Tabela 10).

A inferência sobre o conjunto dos dados de valor médio pode revelar uma característica da atuação

dos agentes financeiros em geral, públicos ou privados, na seleção da clientela a ser atendida. Quando os recursos são abundantes os bancos atendem uma clientela de perfil mais amplo, incorporando tomadores menores, mas em situações de escassez de recursos, essas instituições atendem preferencialmente os grandes tomadores. Com essa prática reduzem drasticamente os custos operacionais, mas conduzem a uma distribuição mais regressiva quanto ao tamanho do tomador. À medida que os recursos do PNDR foram ficando mais escassos, de 1989 em diante cada vez mais o perfil do tomador tendia para o grande empreendimento. Na regra pelo mercado, sem condicionamentos por regras que limitassem essa distribuição, quanto menor o montante liberado e o número de contratos, menor a possibilidade desses megaprojetos serem diluídos numa ampla base de pequenos projetos, e quando os recursos são tão reduzidos que não contemplariam o atendimento de um megaprojeto, eles são contemplados em parte do total do investimento, como é o caso do ano de 1992.

4.4 - Distribuição por Tamanho do Beneficiário Final

O perfil do beneficiário final no PNDR pode ser visualizado mais claramente analisando a distribuição do número de contratos e do valor liberado por tamanho do tomador. No global do programa do período 1989-92, os pequenos tomadores tiveram 1.352

TABELA 10 - Evolução do Valor Médio dos Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), Brasil, 1989-92

(em US\$)			
Ano	Agrícola	Pecuária	Total
1989	36.846,90	35.302,03	36.822,81
1990	47.330,22	43.316,15	46.281,20
1991	588.609,22 ¹	93.185,14	257.163,68 ¹
1992	17.933,50	27.330,83	24.985,38
Total	42.354,88	50.786,63	42.985,92

¹A distorção dessa média é proveniente da efetivação nesse ano de quatro grandes financiamentos cujos montantes estão muito acima dos padrões do PNDR. Trata-se de dois contratos para construção de armazéns graneleiros no Rio Grande do Sul, que somaram US\$12.953.721,06; um para montagem de sistema de irrigação em Goiás, no valor de US\$3.350.957,38; e um contrato para renovação de cana para indústria no Espírito Santo, no valor de US\$3.073.771,40. Esses megacontratos totalizaram US\$19.378.449,84, ou seja, 70,05% dos recursos da atividade agrícola. Excluindo os valores médios, cairiam para US\$192.679,17 na atividade agrícola e US\$124.192,15 no geral.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

(19,16%) do número de contratos e o valor de US\$11,44 milhões (3,77%), enquanto os médios obtiveram 2.436 empréstimos (34,53%) e US\$30,65 milhões (10,11%), os grandes receberam 3.248 financiamentos (40,04%) que contemplavam US\$245,38 milhões (80,91%) e as cooperativas com 19 contratos (0,27%) e US\$15,79 milhões (5,21%) em montante de recursos (Tabela 11). A participação dos grandes tomadores mostra uma enorme concentração dos beneficiários, pois esses grandes financiamentos receberam não só uma expressiva massa de contratos, com quase o dobro dessa percentagem em termos de valor, o que demonstra a maior magnitude desses montantes médios investidos. As cooperativas, que também receberam um tratamento semelhante, não conduzem a uma distribuição tão desigual, pois atendem a um conjunto de associados, sendo um instrumento redistributivo mais eficaz, que não foi mais significativo pela pequena presença global dessas organizações no PNDR.

Avaliando essa distribuição em cada ano, há uma visão da evolução do perfil do tomador no tempo. Em 1989 os pequenos tomadores tiveram 1.003 contratos, que representam 17,90% do total anual do PNDR, recebendo um montante de US\$7,95 milhões, ou seja, 1,86% do valor de recursos liberados. Os empreendedores médios obtiveram 2.049 empréstimos

(36,57%) e somavam US\$24,93 milhões (12,08%), os grandes 2.541 financiamentos (45,35%) que absorveram US\$159,15 milhões (77,13%), ficando as cooperativas com dez contratos (0,18%) que totalizaram US\$14,28 milhões (6,92%). Essa distribuição inicial apresenta um perfil já concentrado, que contudo é acirrado na sequência. Em 1990, os pequenos tomadores tiveram 22,83% dos contratos e 3,21% dos recursos, os médios tiveram 28,36% dos empréstimos e 7,89% do montante enquanto os grandes representavam 48,11% dos financiamentos e 86,40% do valor liberado e as cooperativas 0,69% dos contratos e 2,51% dos recursos. Em 1991, essa tendência se mantém com os pequenos tendo 36,62% dos contratos e 4,24% dos recursos, os médios 12,68% dos empréstimos e 2,67% do montante, enquanto os grandes foram aquinhoados com 50,70% dos financiamentos e 93,07% dos recursos liberados, sendo que em 1992 todos os contratos foram para grandes tomadores (Tabela 11). No conjunto, fica reforçada a característica do beneficiário ser de grandes produtores e o fato de que, à medida que os recursos se escassearam, os agentes financeiros, sob condições de mercado, selecionam prioritariamente o atendimento desse perfil.

Outro ângulo de visualização do tamanho do beneficiário conforma-se no cruzamento com a atividade-

TABELA 11 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), segundo o Tamanho do Tomador, Brasil, 1989-92

(em US\$)						
Ano	Pequeno		Médio		Grande	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
1989	1.003	7.956.504,76	2.049	24.927.431,58	2.541	159.151.974,62
1990	297	1.932.630,89	369	4.749.760,28	626	52.018.401,67
1991	52	1.547.949,12	18	975.177,36	72	33.994.116,00
1992	-	-	-	-	9	217.785,46
Total	1.352	11.437.084,77	2.436	30.652.369,22	3.248	245.382.277,75

Ano	Cooperativas		Total	
	Número	Valor	Número	Valor
1989	10	14.282.867,92	5.603	206.318.778,88
1990	9	1.511.043,69	1.301	60.211.836,53
1991	-	-	142	36.517.242,48
1992	-	-	9	217.785,46
Total	19	15.793.911,61	7.055	303.265.643,35

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

de. Para os pequenos tomadores realizaram-se 1.241 contratos (91,79%) somando montante de US\$9,38 milhões (81,99%) foram para o investimento na produção agrícola, enquanto 111 contratos (8,21%) e US\$2,06 milhões (18,01%) destinaram-se à pecuária. Nos médios tomadores, 2.262 contratos (92,86%) com US\$27,24 milhões (88,86%) foram alocados na produção vegetal e 174 contratos (7,14%) e US\$3,42 milhões (11,14%) na produção animal. No universo dos grandes tomadores, 3.005 empréstimos (92,52%) são para a produção agrícola, contempladas com US\$224,04 milhões (91,30%) e 243 financiamentos (7,48%) para as criações com montante de US\$21,34 milhões (91,30%). Já as cooperativas só tomaram crédito de investimento para aplicar na produção agrícola (Tabela 12). Olhando os dados por dentro das atividades, os mesmos acabam refletindo o nível geral de concentração do crédito concedido, atingindo principalmente os maiores tomadores, acrescentando-se o fato de que na pecuária (que no PNDR é preponderantemente bovina) isso é mais significativo que na atividade agrícola,

quando os megaprojetos das cooperativas são tomados à parte.

Dessas informações emerge uma característica importante quanto à particularidade do investimento segundo a atividade. Ela se refere ao fato de que os projetos com pecuária têm sempre um valor médio do investimento superior aos agrícolas, independentemente do tamanho do tomador. No caso dos pequenos tomadores, o valor médio foi de US\$7.556,81 quando destinado à produção agrícola e US\$18.550,32 para a pecuária, que são superiores em 5,48%. Nos médios tomadores, o valor médio dos empréstimos agrícolas foi de US\$12.041,19, portanto os de criações são superiores em 63%, tendo média de US\$19.627,54. Nos grandes, esse fato se repete, com a produção agrícola tendo contratos com dotação média de US\$74.556, e a pecuária de US\$87.823,30, que representa 17,79% mais. No tocante às cooperativas, pelas características dessa forma de associação de agropecuaristas, que conformam grandes empresas, a média dos contratos obtidos é de megaprojetos (US\$831.258,51).

TABELA 11 - Recursos Alocados e Número de Contratos, por Atividade, do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), segundo o Tamanho do Tomador, Brasil, 1989-92

(em US\$)						
Atividade	Pequeno		Médio		Grande	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Agrícola	1.241	9.377.998,15	2.262	27.237.177,77	3.005	224.041.215,03
Pecuária	111	2.059.086,62	174	3.415.191,45	243	21.341.062,72
Total	1.352	11.437.084,77	2.436	30.652.369,22	3.248	245.382.277,75

Atividade	Cooperativas		Total	
	Número	Valor	Número	Valor
Agrícola	19	15.793.911,61	6.527	276.450.302,56
Pecuária	-	-	528	26.815.340,79
Total	19	15.793.911,61	7.055	303.265.643,35

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central (BACEN).

É importante destacar essa peculiaridade do investimento pecuário de exigir maiores somas, pois as médias dos pequenos e médios tomadores são muito próximas, o que mostra um teto mínimo para esse tipo de inversão. Isso confere uma característica à pecuária brasileira de ter um padrão mais moderno, no caso dos bovinos de corte, do segmento médio de empreendimento para cima.

4.5 - Distribuição numa Perspectiva Regional

A concentração regional é bastante nítida, a Região Centro-Oeste foi aquinhoadada com 3.408 contratos, ou seja, 48,31% do total, somando US\$167,83 milhões com percentual de 55,34% do montante liberado. Nessa região de fronteira agrícola, o Estado de Mato Grosso do Sul teve 822 contratos (11,65% do total nacional) que somaram US\$69,29 milhões (22,85%), seguido de Mato Grosso que em 562 empréstimos (7,97%) recebeu US\$46,67 milhões

(15,36%) e de Goiás, que apesar de ter o maior número de contratos com 1.852 financiamentos (22,25%), recebeu proporcionalmente menos atingindo US\$45,44 milhões (15,00%). Fica claro dessa maneira que a Região Centro-Oeste, fronteira de expansão recente da agropecuária brasileira, foi a principal beneficiária do PNDR e outra característica é a presença dos grandes empreendimentos, notadamente em Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Tabela 13).

Prosseguindo no plano regional, a Região Sudeste é a segunda em ordem de participação, com 1.080 contratos (15,31%) e US\$61,91 milhões (20,41%), em que se destaca por valor liberado o Estado de São Paulo com 427 empréstimos (6,05%) e US\$42,38 milhões (13,97%) e por número de financiamentos o Estado de Minas Gerais com 637 contratos (9,03%) com US\$11,21 milhões (3,69%), o que mostra que os projetos paulistas têm valor médio financiado superior aos dos mineiros. A Região Sul, com 2.212 contratos (31,35%) e US\$57,53 milhões, é a terceira por montante liberado, embora em número de empréstimos

TABELA 13 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), Distribuição Regional por Atividade, Brasil, 1989-92

Estado/Região	(em US\$) (continua)							
	Agrícola				Pecuária			
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%
Roraima	35	0,54	378.430,87	0,14	-	-	-	-
Pará	-	-	-	-	8	1,52	272.150,24	1,01
Região Norte	35	0,54	378.430,87	0,54	8	1,52	272.150,24	1,01
Pernambuco	37	0,57	744.173,58	0,57	17	3,22	1.429.442,67	5,33
Bahia	171	2,62	9.525.676,68	2,62	5	0,95	23.680,06	0,09
Rio Grande do Norte	6	0,09	890.679,62	0,09	-	-	-	-
Paraíba	1	0,02	4.389,89	0,02	-	-	-	-
Sergipe	4	0,06	159.147,87	0,06	53	10,04	1.636.037,04	6,10
Maranhão	2	0,03	28.307,24	0,03	2	0,38	26.037,62	0,10
Piauí	14	0,21	874.908,99	0,21	-	-	-	-
Região Nordeste	235	3,60	12.227.283,87	3,60	77	14,58	3.115.197,39	11,62
Mato Grosso	424	6,50	32.376.004,57	6,50	138	26,14	14.198.522,99	52,95
Mato Grosso do Sul	786	12,04	68.649.476,68	12,04	36	6,82	637.290,87	2,38
Goiás	1.794	27,49	44.041.554,56	27,49	58	10,98	1.451.605,67	5,41
Distrito Federal	28	0,43	786.555,94	0,43	-	-	-	-
Tocantins	129	1,98	4.273.526,29	1,98	15	2,84	1.415.030,43	5,28
Região Centro-Oeste	3.161	48,43	150.127.118,04	48,43	247	46,78	17.702.449,96	66,02
Paraná	620	9,50	14.394.832,19	9,50	20	3,79	1.350.523,17	5,04
Santa Catarina	252	3,86	1.844.580,30	3,86	11	2,08	72.080,74	0,27
Rio Grande do Sul	1.300	19,92	39.741.818,38	19,92	9	1,70	130.800,76	0,49
Região Sul	2.172	33,28	55.981.230,87	33,28	40	7,58	1.553.404,67	5,79
Minas Gerais	492	7,54	8.165.381,90	7,54	145	27,46	3.039.975,46	11,34
São Paulo	416	6,37	41.248.374,47	6,37	11	2,08	1.132.163,07	4,22
Espírito Santo	15	0,23	8.321.568,68	0,23	-	-	-	-
Rio de Janeiro	1	0,02	913,86	0,02	-	-	-	-
Região Sudeste	924	14,16	57.736.238,91	14,16	156	29,55	4.172.138,53	15,56
Brasil	6.527	100,00	276.450.302,56	100,00	528	100,00	26.815.340,79	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 13 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), Distribuição Regional por Atividade, Brasil, 1989-92

Estado/Região	(em US\$)		(conclusão)	
	Número	%	Valor	%
Roraima	35	0,50	378.430,87	0,12
Pará	8	0,11	272.150,24	1,01
Região Norte	43	0,61	650.581,11	1,55
Pernambuco	54	0,77	2.173.616,25	5,90
Bahia	176	2,49	9.549.356,74	2,71
Rio Grande do Norte	6	0,09	890.679,62	0,09
Paraíba	1	0,01	4.389,89	0,02
Sergipe	57	0,81	1.795.184,91	6,16
Maranhão	4	0,06	54.344,86	0,13
Piauí	14	0,20	874.908,99	0,21
Região Nordeste	312	4,42	15.342.481,26	15,22
Mato Grosso	562	7,97	46.574.527,56	59,45
Mato Grosso do Sul	822	11,65	69.286.767,55	14,42
Goiás	1.852	26,25	45.493.160,23	32,90
Distrito Federal	28	0,40	786.555,94	0,43
Tocantins	144	2,04	5.688.556,72	7,25
Região Centro-Oeste	3.408	48,31	167.829.568,00	114,45
Paraná	640	9,07	15.745.355,36	14,54
Santa Catarina	263	3,73	1.916.661,04	4,13
Rio Grande do Sul	1.309	18,55	39.872.619,14	20,41
Região Sul	2.212	31,35	57.534.635,54	39,07
Minas Gerais	637	9,03	11.205.357,36	18,87
São Paulo	427	6,05	42.380.537,54	10,60
Espírito Santo	15	0,21	8.321.568,68	0,23
Rio de Janeiro	1	0,01	913,86	0,02
Região Sudeste	1.080	15,31	61.908.377,44	29,72
Brasil	7.055	100,00	303.265.643,35	100,00

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

seja a segunda região, tendo, portanto, a Região Sul um valor médio dos contratos inferior ao da Sudeste. Isso se deve principalmente ao desempenho do Rio Grande do Sul que com 1.309 contratos (18,55%) recebeu US\$39,87 milhões (13,15%) e do Paraná com 640 empréstimos (9,03%) e US\$15,75 milhões (5,19%). As Regiões Norte e Nordeste tiveram uma participação pouco expressiva tanto em relação ao número de contratos como aos valores liberados. Chama a atenção a não liberação de recursos para o Estado do Ceará, a despeito de sua importância relativa na agropecuária nordestina (Tabela 13).

O cruzamento da distribuição regional com as atividades revela aspectos relevantes do PNDR. Tanto quando se avalia o número de contratos como o valor dos empréstimos, nota-se que a atividade agrícola é preponderante em nível nacional no tocante aos financiamentos do investimento com participação superior a 90% do número de contratos na maioria das Unidades da Federação, à exceção do Pará, Pernambuco, Sergipe, Maranhão, Mato Grosso, Tocantins e Minas Gerais. A Região Centro-Oeste recebeu 66,02% dos recursos para a pecuária e dentro dela, o Estado de Mato Grosso foi contemplado com 52,95% do valor nacional dos financiamentos do investimento pecuário, seguido de Goiás com 5,41% e Tocantins com 5,41%. Na Região Norte, aparece o Pará com 1,01% dos recursos, no Nordeste os Estados de Sergipe com 5,33% e de Pernambuco com 6,10% e na Sudeste o Estado de Minas Gerais com 11,34% (Tabela 13).

Essas informações mostram que os investimentos em pecuária concentraram-se, não apenas na fronteira agrícola, mas em suas franjas de expansão recente mais dentro da Amazônia e quando não em projetos pecuários nordestinos, no que se inclui o norte mineiro. No caso da pecuária na Amazônia, com os grandes projetos norte-mato-grossenses em número de 138 contratos e valor de US\$14 milhões, com valor médio maior que US\$100 mil, trata-se de concentração que pode concorrer para problemas ambientais, pois a expansão das pastagens naquela região dá-se principalmente pela substituição da vegetação nativa por desmatamento. Dentro das regras de distribuição dos recursos via mercado tais situações surgem pela capacidade de endividamento dos grandes tomadores e também pela rentabilidade econômica desses projetos, a despeito dos efeitos ambientais.

Na ótica regional, é importante a visualização

no ângulo do tamanho dos tomadores para verificar se a concentração ocorre de forma semelhante em todo Brasil. O Espírito Santo tem o maior valor médio por projeto, atingindo US\$554,77 mil, em função de um megaprojeto de 1991 no valor de US\$3 milhões, destinado à renovação de cana para indústria. Mesmo desconsiderando esse fato nessa Unidade da Federação a alocação de recursos somente para grandes tomadores; seguido do Rio Grande do Norte com valor médio de US\$8,45 mil, também em razão de que foram contemplados apenas grandes tomadores. Contudo, essas Unidades da Federação têm uma participação muito pequena no volume total de recursos alocados, sendo portanto não representativas do perfil distributivo regional.

Dentre as Regiões, a Centro-Oeste foi aquela onde ocorreu maior concentração nos grandes tomadores que em 1.823 contratos, 53,49% do total regional receberam US\$6,57 milhões (87,33%), enquanto os pequenos tiveram 301 empréstimos (8,83%) e US\$4,27 milhões (2,55%) e os médios 1.276 financiamentos (37,44%) e US\$15,75 milhões (9,38%), sendo que no conjunto, o valor médio regional é de US\$49.246. Na Região Nordeste houve 168 financiamentos (53,85%), recebendo US\$13,38 milhões (87,22%) atendendo a grandes tomadores, e a menor parcela restante ficou para os pequenos e médios, conformando uma média regional de US\$49.174. A Região Sudeste teve cinco financiamentos (55,04%) englobando US\$42,73 milhões (69,01%) numa estrutura de distribuição que também privilegiou os grandes empreendimentos. A média regional do Sudeste foi puchada para cima, atingindo US\$57.323, em função da realização pelas cooperativas paulistas de seis megaprojetos envolvendo recursos da ordem de US\$13,69 milhões, comprometendo 22,11% do volume alocado na produção regional. As cooperativas não podem ser simplesmente consideradas como grandes tomadores pela irradiação dos benefícios para um número elevado de agentes. Isso porque, tendo um quadro associativo mais amplo, como forma de centralização do capital agrário, são um instrumento de pequenos e médios agricultores que se associam para empreender um negócio em maior escala.

No tocante ao perfil dos tomadores, a Região Sul caracteriza-se pela maior participação dos pequenos tomadores em número de contratos com 789 financiamentos (35,67%) abarcando contudo apenas US\$5,01 milhões (8,71%), enquanto os médios tiveram 706

contratos (3,92%) com US\$9,49 milhões (16,50%) e os grandes financiamentos 712 empréstimos (32,19%) e US\$42,16 milhões (63,71%), o que conforma um valor médio de US\$26.010 (Tabela 14). O desempenho paulista mostra que, mesmo sendo proporcionalmente maior o universo de beneficiados, ainda assim existe um perfil distributivo enormemente desigual no montante dos recursos. A Região Norte tem uma média de valor dos projetos pequena, atingindo US\$15.130, mas de pouco significado pela sua participação reduzida tanto no número de projetos como no valor liberado, em função da pequena expressão nacional da agropecuária regional.

Destacando essa distribuição entre os principais estados por volume de recursos, aparece São Paulo com média de US\$99.251, a mais elevada. Isso ocorre em função dos megaprojetos das cooperativas, cuja exclusão reduz a média para US\$68.147, portanto menor que Mato Grosso do Sul (US\$84.290) e Mato Grosso (US\$ 82.872). No caso paulista, os grandes tomadores foram majoritários em número de financiamentos com 235 contratos (55,04%), recebendo US\$26,97 milhões (63,63%), o mesmo ocorrendo com o norte-mato-grossense onde essa classe de cliente teve 370 contratos (65,84%) recebendo recursos da ordem de US\$42,73 milhões (91,74%). No Mato Grosso do Sul, os grandes tomadores em 545 financiamentos (66,30%) receberam US\$66,50 milhões (95,98%). Essas três Unidades da Federação caracterizaram-se, dentre as principais, por total de recursos alocados, como aquelas onde os grandes tomadores tiveram proporcionalmente tanto o maior número de financiamentos como a maior soma de investimentos.

Nesse mesmo conjunto das principais Unidades da Federação, o perfil melhor distribuído foi em Goiás onde o valor médio dos projetos foi de US\$24.564 prevalecendo os médios tomadores por número de contratos com 820 financiamentos (44,28%), embora os grandes com 793 empréstimos (42,82%) tivessem obtido a maior parcela, somando US\$32,96 milhões (72,44%). Do mesmo modo, Minas Gerais tem média menor, no valor de US\$17.591, embora os grandes tomadores, com 264 contratos (41,44%), o mesmo número dos médios, houvessem recebido o maior volume de recursos atingindo US\$7,44 milhões (66,37%). O Rio Grande do Sul, com valor médio dos projetos de US\$30.460, tem maior participação dos pequenos tomadores por número de financiamentos com

486 contratos (37,13%), apesar que também nesse estado os grandes tomadores, com 394 empréstimos (30,48%), houvessem ficado com a maior parte dos recursos com US\$30,14 milhões (75,59%) (Tabela 14).

A concentração dos recursos do PNDR deu-se nitidamente no Centro-Oeste, que se caracteriza por ser a nova fronteira agrícola brasileira. E nessa região as zonas de ocupação recentíssimas no Mato Grosso e Mato Grosso do Sul têm uma maior presença relativa de grandes tomadores que zonas recentes de ocupação como Goiás. Esse fato revela o padrão distributivo da ocupação da fronteira agrícola nacional. A distribuição dos recursos do PNDR atendeu prioritariamente os grandes tomadores mesmo nas unidades da federação de menor valor médio dos projetos e em que os pequenos e médios investidores tiveram maior participação no número de contratos. Essa regressividade ocorrendo em todo o Brasil mas com maior expressão na nova fronteira agrícola certamente contribuiu para acirrar a já desigual estrutura fundiária brasileira, contemplando o investimento e, por conseqüência, a modernização e competitividade superior dos maiores estabelecimentos. O PNDR reproduziu o padrão de agropecuária do Sul-Sudeste brasileiro ao contribuir para consolidar a expansão da estrutura produtiva do Centro-Oeste. Nesse sentido, o programa chancela o histórico conflito distributivo da tenência da terra, com seus corolários em termos de emprego e exclusão social, que marca a agropecuária nacional.

Contudo, da ótica agronômica, há que se registrar uma diferença, nem sempre levada em conta pelos analistas da questão agrária, do processo de ocupação das áreas agropecuárias do Sul e Sudeste em contraposição às zonas de fronteira do Centro-Oeste. No Sul e Sudeste do Brasil havia mata nativa rica em madeira sobre um solo de elevada fertilidade natural, como o caso das frentes de expansão cafeeira paulista e norte-paranaense. Nessa realidade, o desbravador podia usufruir da exploração de madeira nas florestas derrubadas e do cultivo agrícola por mais de uma década sem reposição mineral. Essa atividade agrícola, mesmo degradando as condições naturais, propiciava rendimentos elevados e com isso a acumulação o capacitava a empreender uma agropecuária mais racional. O desbravador portanto entrava na gleba sem recursos e, com base na riqueza natural de vegetação e solo, se estabelecia como agropecuarista levando ao sucesso da ocupação.

TABELA 14 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Região e Unidade da Federação, segundo o Tamanho do Tomador, 1989-92 (em US\$) (continua)

Estado/Região	Pequeno		Médio		Grande	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Roraima	4	39.569,97	6	62.499,36	25	276.361,54
Pará	-	-	2	12.593,37	6	259.556,87
Região Norte	4	39.569,97	8	75.092,73	31	535.918,41
Pernambuco	35	86.407,96	2	19.076,25	17	2.068.132,04
Bahia	9	93.488,13	41	468.093,53	126	8.987.775,08
Rio Grande do Norte	-	-	-	-	6	890.679,62
Paraíba	-	-	1	4.389,79	-	-
Sergipe	40	722.586,79	13	535.948,01	4	536.650,11
Maranhão	-	-	-	-	4	54.344,86
Piauí	-	-	3	30.638,76	11	844.270,23
Região Nordeste	84	902.482,88	60	1.058.146,44	168	13.381.851,94
Mato Grosso	31	826.271,48	155	2.308.670,91	370	42.727.889,00
Mato Grosso do Sul	21	147.508,30	256	2.640.720,05	545	66.498.539,20
Goiás	237	2.990.888,17	820	9.022.093,88	793	32.957.157,06
Distrito Federal	2	5.080,49	11	595.961,07	15	185.514,38
Tocantins	10	303.403,90	34	1.178.635,05	100	4.206.517,77
Região Centro-Oeste	301	4.273.152,34	1.276	15.746.080,96	1.823	146.575.617,41
Paraná	102	865.398,64	230	2.471.779,41	304	11.658.493,86
Santa Catarina	201	1.057.945,24	53	491.782,81	9	366.932,99
Rio Grande do Sul	486	3.088.718,92	423	6.526.979,01	399	30.138.119,90
Região Sul	789	5.012.062,80	706	9.490.541,23	712	42.163.546,75
Minas Gerais	109	798.146,54	264	2.970.328,88	264	7.436.881,94
São Paulo	64	410.756,38	122	1.312.178,98	235	26.966.892,62
Espírito Santo	-	-	-	-	15	8.321.568,68
Rio de Janeiro	1	913,86	-	-	-	-
Região Sudeste	174	1.209.816,78	386	4.282.507,86	514	42.725.343,24
Brasil	1.352	11.437.084,77	2.436	30.652.369,22	3.248	245.382.277,75

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 14 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Região e Unidade da Federação, segundo o Tamanho do Tomador, 1989-92

Estado/Região	(em US\$)		(conclusão)	
	Cooperativas		Total	
	Número	Valor	Número	Valor
Roraima	-	-	35	378.430,87
Pará	-	-	8	272.150,24
Região Norte	-	-	43	650.581,11
Pernambuco	-	-	54	2.173.616,25
Bahia	-	-	176	9.549.356,74
Rio Grande do Norte	-	-	6	890.679,62
Paraíba	-	-	1	4.389,79
Sergipe	-	-	57	1.795.184,91
Maranhão	-	-	4	54.344,86
Piauí	-	-	14	874.908,99
Região Nordeste	-	-	312	15.342.481,26
Mato Grosso	6	711.696,17	562	46.574.527,56
Mato Grosso do Sul	-	-	822	69.286.767,55
Goiás	2	523.021,12	1.852	45.493.160,23
Distrito Federal	-	-	28	786.555,94
Tocantins	-	-	144	5.688.556,72
Região Centro-Oeste	8	1.234.717,29	3.408	167.829.568,00
Paraná	4	749.683,45	640	15.745.355,36
Santa Catarina	-	-	263	1.916.661,04
Rio Grande do Sul	1	118.801,31	1.309	39.872.619,14
Região Sul	5	868.484,76	2.212	57.534.635,54
Minas Gerais	-	-	637	11.205.357,36
São Paulo	6	13.690.709,56	427	42.380.537,54
Espírito Santo	-	-	15	8.321.568,68
Rio de Janeiro	-	-	1	913,86
Região Sudeste	6	13.690.709,56	1.080	61.908.377,44
Brasil	19	15.793.911,61	7.055	303.265.643,35

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

No Centro-Oeste não há mata nativa rica em madeira mas uma vegetação pobre de cerrado. Também os solos não têm a mesma fertilidade sendo ácidos e deficientes em fósforo. Nessa realidade não há aportes de recursos advindos da venda de madeira e os solos, mesmo que potencialmente ótimos para a atividade agrícola, exigem tecnologia e recursos para concretizarem essa característica. Para isso devem ser realizadas a calagem e a fosfatagem intensivas associadas à rotação de culturas mantendo o solo "vegetado" o ano todo protegendo-o contra a degradação decorrente do clima. Sem esses requisitos a ocupação será um fracasso com a degradação rápida das condições de exploração. Essas técnicas exigem montante prévio de capital elevado e um conhecimento de manejo de solo e água, requisitos nem sempre encontrados no migrante descapitalizado.

Isso torna a ocupação seletiva sucesso apenas para o agropecuarista que domine estas técnicas de manejo de solo e água e que migre com um montante de recursos que o permita dar início ao processo de forma racional, portanto já qualificado e capitalizado¹¹. Nessas condições "naturais", em que o processo prévio de formação do migrante já embute uma seletividade elevada excluindo contingentes expressivos das condições de sucesso, apenas políticas públicas ativas podem contornar o problema de ocupação do Centro-Oeste com base em grandes empreendimentos. Inúmeros projetos de colonização por não atenderem a esses requisitos fracassaram, tornando regra a materialização de uma realidade de ocupação do Brasil Central baseada na agropecuária moderna de grandes fazendas.

¹¹Um aspecto também nem sempre levado em conta na análise do progresso técnico diz respeito à seletividade das técnicas quanto à tipologia de agropecuaristas. Têm-se na agropecuária moderna dois tipos básicos de tecnologia: as incorporadas num insumo ou maquinaria, que é o caso da semente selecionada, do defensivo agrícola, do trator e implementos e do adubo, e as técnicas de manejo de solo e água. No primeiro tipo havendo capital e acesso ao crédito pode-se irradiar facilmente a utilização pois os próprios vendedores interessados no uso contínuo promovem o "treinamento" do agropecuaristas. No segundo tipo, em função da ausência desse interesse exige-se um processo educacional para desenvolver habilidades de compreensão do processo biológico, e como a educação no Brasil não é de acesso a todos, a exclusão surge nas regiões de origem dos migrantes. Grosso modo, no Brasil nota-se que as técnicas embutidas em um insumo difundiram-se muito mais rápido e com uso mais adequado que as técnicas de manejo. Associando-se isso à gestão financeira do negócio agrícola numa economia monetária de produção, também diferenciada nos aspectos gerenciais em função de qualificativos culturais e educacionais, há um aprofundamento da seletividade.

4.6 - Análise da Finalidade do Investimento

A análise da finalidade do investimento do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) permite visualizar quais impactos essa atuação governamental teve na dinâmica das transformações da agropecuária.¹² Para o período 1989-92 no seu todo, na atividade agropecuária a finalidade preponderante foi o investimento no manejo de solo e água, com 1.504 contratos (21,32%) e valor financiado de US\$109,64 milhões (36,16%), seguido da aquisição de máquinas e equipamentos com 4.495 empréstimos (63,71%) e US\$80,30 milhões (26,48%), a implantação de culturas com 658 contratos (9,33%) e US\$72,37 milhões (23,86%) e a construção de infra-estrutura rural com 241 contratos (3,41%) e US\$36,37 milhões (11,99%) (Tabela 15).

Nessas informações, chama a atenção o fato de que a maquinaria, tradicional forma de investimento na agropecuária com efeitos diretos na capacidade produtiva e na produtividade do trabalho, não seja a principal finalidade em valor financiado, a despeito de constituir o maior número de empréstimos. Da mesma maneira, o comportamento majoritário em valor emprestado do investimento em manejo de solo e água pode não significar uma mudança nos rumos da agropecuária brasileira tornando-a proporcionalmente mais intensiva em tecnologias biológicas que as mecânicas. A maquinaria certamente continua a se constituir no instrumento fundamental de reprodução na fronteira agrícola do padrão da agropecuária do Sul e Sudeste do Brasil.

¹²É fundamental ressaltar novamente a dificuldade de uma análise mais rica em virtude das limitações inerentes à única base de dados existente para o crédito rural brasileiro, que é a do BACEN. Como as informações derivam de tabulações realizadas a partir de cada projeto preenchido dentro das normas do Manual de Crédito Rural, surge um problema na maneira como os valores são apropriados em cada item. Isso porque cada formulário corresponde a um projeto, e a classificação é feita dentre os itens naquele item do projeto de maior valor monetário, dessa maneira num projeto que envolve compra de 10 toneladas de calcário e de uma colheitadeira, todo o projeto será considerado, para efeito da definição da finalidade projeto para aquisição de colheitadeira lançando inclusive o valor pago pelas 10 toneladas de calcário no total da finalidade englobada pelo projeto, superestimando o valor da finalidade aquisição de colheitadeira. Os dados do BACEN indicam a classificação dos projetos segundo a finalidade principal e seus valores, mas não o investimento real em cada finalidade. Contudo, as informações permitem, mesmo com essas limitações, inferências importantes.

TABELA 15 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Atividade segundo a Finalidade do Investimento, 1989-92

Finalidade	(em US\$)								(continua)
	Agrícola				Pecuária				
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%	
Implantação de culturas	422	6,47	54.000.461,60	19,53	236	44,70	18.368.851,88	68,50	
Vegetais	422	6,47	54.000.461,60	19,53	-	-	-	-	
Pastagens	-	-	-	-	71	13,45	6.142.436,57	22,91	
Criações	-	-	-	-	165	31,21	12.226.415,31	45,59	
Construção de infra-estrutura rural	115	1,76	32.205.969,73	11,65	126	23,86	4.170.528,20	15,55	
Armazenagem de grãos ¹	38	0,59	26.680.060,84	9,65	6	1,14	114.595,08	0,43	
Preparo produto pós-colheita	20	0,30	2.889.356,20	1,05	2	0,38	74.804,42	0,28	
Melhoria da propriedade	20	0,30	1.632.847,43	0,59	26	4,92	353.701,19	1,32	
Estrutura de produção	37	0,57	1.003.705,26	0,36	92	17,42	3.627.427,51	13,52	
Manejo de solo : água	1450	22,22	107.315.249,46	38,82	54	10,23	2.322.783,02	8,66	
Desbravamentos de glebas	33	0,51	2.605.555,82	0,94	18	3,41	1.706.843,60	6,36	
Proteção do solo	64	0,98	969.932,09	0,35	3	0,57	35.728,32	0,13	
Irrigação ²	172	2,64	23.110.428,57	8,36	21	3,98	347.769,29	1,30	
Correção e fertilização intensiva	1.181	18,09	80.629.332,98	29,17	12	2,27	232.441,81	0,87	
Máquinas e equipamentos	4.393	67,30	78.490.757,26	28,39	102	19,32	1.809.543,65	6,75	
Tração	1.870	28,64	34.738.513,95	12,57	59	11,17	1.331.259,70	4,96	
Manejo do solo	1.327	20,33	9.021.807,81	3,26	21	3,98	216.783,32	0,81	
Colheita	1.078	16,52	33.546.536,33	12,13	7	1,33	31.626,27	0,12	
Transporte	118	1,81	1.183.899,17	0,43	15	2,84	229.874,36	0,86	
Outros investimentos	147	2,25	4.437.864,51	1,61	10	1,89	143.634,04	0,54	
Total	6.527	100,00	276.450.302,56	100,00	528	100,00	26.815.340,79	100,00	

¹Inclui galpões e silos para pecuária.

²Inclui construção de reservatórios de água e distribuição pelos pastos no caso da pecuária.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 15 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Atividade segundo a Finalidade do Investimento, 1989-92

Finalidade	(em US\$)		(conclusão)	
	Agropecuária			
	Número	%	Valor	%
Implantação de culturas	658	9,33	72.369.313,48	23,86
Vegetais	422	5,98	54.000.461,60	17,80
Pastagens	71	1,01	6.142.436,57	2,03
Criações	165	2,34	12.226.415,31	4,03
Construção de infra-estrutura rural	241	3,41	36.376.497,93	11,99
Armazenagem de grãos ¹	44	0,62	26.794.655,92	8,83
Preparo produto pós-colheita	22	0,31	2.964.160,62	0,97
Melhoria da propriedade	46	0,65	1.986.548,62	0,66
Estrutura de produção	129	1,83	4.631.132,77	1,53
Manejo de solo e água	1.504	21,32	109.638.032,48	36,16
Desbravamentos de glebas	51	0,72	4.312.399,42	1,42
Proteção do solo	67	0,95	1.005.660,41	0,33
Irrigação ²	193	2,74	23.458.197,86	7,74
Correção e fertilização intensiva	1.193	16,91	80.861.774,79	26,67
Máquinas e equipamentos	4.495	63,71	80.300.300,91	26,48
Tração	1.929	27,33	36.069.773,65	11,89
Manejo do solo	1.348	19,11	9.238.591,13	3,05
Colheita	1.085	15,38	33.578.162,60	11,07
Transporte	133	1,89	1.413.773,53	0,47
Outros investimentos	157	2,23	4.581.498,55	1,51
Total	7.055	100,00	303.265.643,35	100,00

¹Inclui galpões e silos para pecuária.

²Inclui construção de reservatórios de água e distribuição pelos pastos no caso da pecuária.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

Classificando por atividade, esse quadro fica mais nítido quando são desagregadas as informações dentro de cada item. Na atividade agrícola, destacando-se a correção e fertilização intensiva do solo como a subfinalidade de investimento mais importante, com 1.181 contratos (18,09%) e US\$80,63 milhões (29,17%) (Tabela 15). A correção e a fertilização são fundamentais para adequarem o solo do Brasil Central à necessidade de obtenção de elevadas produtividades da terra, sendo dessa maneira uma prática preliminar à adoção de quaisquer outras tecnologias, como sementes selecionadas e até mesmo a mecanização e irrigação que somente são viáveis em condições satisfatórias das culturas. Em seguida, aparece a implantação de culturas vegetais com 422 contratos (5,98%) e US\$54,00 milhões (23,36%) (Tabela 15). Destaca-se no conjunto de culturas contempladas, de maneira inofismável a cana para indústria recebendo mais de 80% dos recursos dessa subfinalidade. Essa tipologia de investimento tem como objeto culturas perenes cujo ciclo vegetativo transpassa várias colheitas. Nem sempre isso correspondeu a acréscimos de área, pois a cana para indústria, com média de 7 cortes nas zonas de cultivo mais moderno, necessita de renovação no seu 8º ano quando as soqueiras não mais apresentam rendimento agrícola adequado. De qualquer modo, mantendo a capacidade produtiva ou aumentando-a, privilegia-se uma cultura estabilizada em termos econômicos desde a proliferação do uso do álcool como combustível, desaprisionando-a da instabilidade do mercado internacional de açúcar, reduzindo incertezas e propiciando a decisão de investir. Como predomina a cana própria das usinas, essa atividade representa uma portentosa barreira à entrada para produtores que estejam fora do sistema ou que não pretendam submeter-se às regras de controle já estabelecidas.

Outras subfinalidades relevantes na atividade agrícola são a aquisição de máquinas e equipamentos de tração, preponderantemente tratores, com 1.870 contratos (28,64%) e US\$34,73 milhões (12,57%) e de colheita com 1.078 empréstimos (16,52%) e US\$33,55 milhões (12,13%) (Tabela 15). O trator atuando diretamente sobre a relação área/homem tem um efeito direto sobre a produtividade do trabalho além de dar sustentação a incrementos de área cultivada. Contudo, seus impactos são amenizados em razão da colheita, ainda intensiva em mão-de-obra, sazonalmente escassa nesses períodos. Por essa razão é que as colheitadeiras de

grãos constituem-se em complementos desse investimento ao permitirem a superação desse obstáculo à expansão da produção, reduzindo ociosidades das máquinas e equipamentos. Contudo, a colheitadeira é um investimento factível apenas a partir de uma dada escala de área a ser colhida, incompatível isoladamente à pequena e média propriedade.

Uma vez colhido o produto, a necessidade de infra-estrutura de armazenagem, seja na própria propriedade ou em armazéns urbanos, é uma questão importantíssima para se evitar perdas. O investimento na construção de estrutura para armazenamento de grãos representou apenas 38 contratos (0,59%), mas US\$26,68 milhões (9,65%), o que significa um grande volume de recursos necessários a cada projeto, da mesma forma inacessíveis a pequenos e médios empreendedores, que, contudo, podem construir galpões ou depósitos menores. Merece ainda destaque o investimento em irrigação com 172 contratos (2,64%) e US\$23,11 milhões (8,36%) (Tabela 15). Dentro do padrão tecnológico alcançado pela agropecuária brasileira em cultivos de sequeiro, o salto dos níveis de produtividade para patamares ainda mais elevados exige a adoção da irrigação visando superar deficiências hídricas nas fases mais críticas das culturas e aumentando o uso do solo com mais um ciclo de plantio irrigado.

Tomado no seu conjunto, as finalidades do investimento na atividade agrícola demonstram certa coerência. A preponderância da correção e fertilização intensiva pode ser explicada por ser essa tecnologia química compatível com todas as lavouras e pela expressão do Centro-Oeste no conjunto do PNDR. Do mesmo modo, a posição da cana para indústria na implantação de culturas perenes tem correspondência na sua expressão em área cultivada dentro da área agrícola nacional e na maior estabilidade econômica da atividade numa economia marcada pela inflação. A oferta de grãos, uma das principais dentro da produção agrícola brasileira, completa a explicação para o investimento em tratores e colheitadeiras, bem como dá suporte à necessidade de aumentar a infra-estrutura de armazenagem da safra. Do mesmo modo, as principais culturas agrícolas brasileiras pelo seu patamar de rendimento agrícola nas mais importantes regiões produtoras fazem da irrigação o caminho para maior avanço da produtividade por unidade de área e pela intensificação do uso do solo com um 2º ciclo de culturas no período seco.

Na pecuária, onde dentro do PNDR foi contemplada fundamentalmente a bovinocultura de corte, as prioridades do investimento pelas peculiaridades da atividade são distintas. A subfinalidade mais importante é a aquisição de criações com 165 contratos (31,21%) e US\$12,23 milhões (45,59%) (Tabela 15). A melhoria genética do plantel decorrente da introdução de matrizes e reprodutores de melhor *pedigree* propicia aumentos da produtividade em ambas as aptidões da bovinocultura que representa a principal atividade pecuária, seja de corte ou de leite. Na modalidade de corte, a principal contemplada no PNDR, é um investimento de prazo mais longo de maturação, pois apenas os filhos serão produtos comerciais. Entretanto, surgem liberações de recursos para compra de bezerros para engorda, representando na verdade dar suporte para uma ação especulativa uma vez que o boi de corte, produto do bezerro recriado e submetidos à engorda, tem um mercado sujeito a constantes ondas especulativas. O pecuarista, num mercado que não remunera com preços definidos pela qualidade da carcaça, pode esperar com animal no pasto até idades mais altas e conseguir maiores cotações.

A implantação de pastagens recebeu recursos da ordem de US\$6,14 milhões (22,91%) advindos de 71 contratos (13,45%) demonstrando a importância desse investimento para formação de pastagem que resistam à uma lotação adequada, concretizando o potencial de ganho de peso do plantel. A pecuária é tradicionalmente uma atividade pioneira na abertura de novas zonas produtoras, quase sempre precedendo as lavouras e, dessa maneira, o desbravamento de glebas está intrinsecamente associada à implantação de pastagem. No PNDR foram realizados 18 empréstimos (3,41%) totalizando US\$1,71 milhão (6,36%) para abertura de novas glebas para a pecuária alargando área abrangida pela atividade. Essa formação de pastos tem uma série de operações mecanizáveis daí 59 financiamentos (11,17%), liberando US\$1,33 milhão, contemplarem a aquisição de tratores (Tabela 15). No geral do investimento pecuário existe uma racionalidade na importância dos itens contemplados, numa associação nítida e correta de desbravamento de novas glebas, compra de maquinário, formação de pastagens e aquisição de rebanho bovino.

Visualizando o crédito de investimento, segundo a finalidade num ângulo regional, surgem particularidades importantes em função das distintas dinâmicas e composições das agropecuárias. Iniciando pela

Região Centro-Oeste por ter tido a maior participação no PNDR, nota-se que a principal aplicação de investimento foi para correção e fertilização intensiva com US\$74,77 milhões (44,56%) decorrentes de 886 empréstimos (25,99%). Isso porque sendo os solos dos cerrados do Centro-Oeste extremamente ácidos e deficientes em fósforo é preciso trabalhá-lo o para a viabilização de culturas com produtividades elevadas. A prática da calagem deve ser intensiva para elevar a saturação de bases de 10% a 15% para 70% a 80% sem o que toda a adubação realizada no plantio será absorvida pelo solo e não ficará disponível para a planta tornando-a inócua e limitando a produtividade. A fosfatagem intensiva com diamônio fosfato (DAP) ou monoamônio fosfato (MAP) permitira a elevação do fósforo trocável do solo fazendo com que a adubação fosfatada surta efeitos. No conjunto trata-se de um requisito da adoção de outras técnicas modernas ao corrigir essa deficiência do solo de cerrado. É investimento por ser uma prática prévia ao plantio sem o qual as lavouras não se tornam economicamente viáveis no cerrado. Dessa maneira, esse tipo de investimento é estratégico para viabilizar a atividade agrícola na fronteira do Centro-Oeste brasileiro.

Na fronteira agrícola outras subfinalidades que têm importância são a aquisição de máquinas para colheita, com 494 empréstimos (14,50%) e US\$19,65 milhões (11,71%), sendo também relevante neste caso os financiamentos, em número de 800 (23,48%), para compra de máquinas de tração, com montante de US\$16,11 milhões (9,60%). Numa atividade agrícola em que os cereais são as culturas preponderantes e a escassez de mão-de-obra é um fator presente, a utilização da mecanização torna-se a alternativa factível às grandes lavouras. A irrigação com 62 contratos (1,82%) e US\$9,01 milhões (5,37%) consubstancia-se como uma técnica importante para obtenção de patamares de produtividade mais altos e permitindo o segundo cultivo na mesma área. A implantação de culturas, a formação de culturas vegetais, com 75 empréstimos (2,20%) e US\$17,47 milhões (10,41%), juntamente com a montagem de rebanhos com 80 contratos (2,34%) e US\$8,64 milhões (5,15%), são as subfinalidades mais relevantes (Tabela 16). No caso da produção vegetal destaca-se a cana para indústria e na produção animal a bovinocultura de corte do Mato Grosso, atividades também importantes na dinâmica agrícola nacional.

TABELA 16 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Finalidade do Investimento, segundo a Região, 1989-92

Finalidade	(em US\$)								(continua)
	Sul				Sudeste				
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%	
Implantação de culturas	138	6,24	7.135.222,36	12,40	250	23,15	31.601.003,16	51,04	
Vegetais	134	6,06	6.869.125,08	11,94	171	15,83	28.524.398,85	46,08	
Pastagens	-	0,00	-	-	20	1,85	637.648,32	1,03	
Criações	4	0,18	266.097,28	0,46	59	5,46	2.438.955,99	3,94	
Construção de infra-estrutura rural	47	2,12	15.104.502,48	26,25	69	6,39	13.334.354,49	21,54	
Armazenagem de grãos ¹	22	0,99	14.055.069,04	24,42	8	0,74	12.159.745,82	19,64	
Preparo produto pós-colheita	4	0,18	191.657,13	0,33	13	1,20	234.471,42	0,38	
Melhoria da propriedade	6	0,27	204.444,32	0,36	17	1,57	168.488,38	0,27	
Estrutura de produção	15	0,68	653.331,99	1,14	31	2,88	771.648,87	1,25	
Manejo de solo e água	172	7,79	9.253.853,56	16,08	194	17,96	6.581.464,60	10,63	
Desbravamentos de glebas	1	0,05	647.716,00	1,13	-	-	-	-	
Proteção do solo	1	0,05	192.889,17	0,34	4	0,37	304.462,05	0,49	
Irrigação ²	49	2,22	6.436.243,58	11,17	53	4,91	4.279.103,91	6,91	
Correção e fertilização intensiva	121	5,46	1.977.004,81	3,44	137	12,68	1.997.898,64	3,23	
Máquinas e equipamentos	1.815	82,05	25.611.194,17	44,52	561	51,94	9.605.431,34	15,52	
Tração	819	37,03	12.250.908,35	21,31	262	24,26	5.647.312,59	9,12	
Manejo do solo	479	21,65	10.105.945,00	17,56	197	18,24	1.304.188,81	2,11	
Colheita	470	21,25	2.549.672,11	4,43	77	7,13	2.494.072,12	4,03	
Transporte	47	2,12	704.668,71	1,22	25	2,31	159.857,82	0,26	
Outros investimentos	40	1,81	429.862,97	0,75	6	0,56	786.123,85	1,27	
Total	2.212	100,00	57.534.635,54	100,00	1.080	100,00	61.908.377,44	100,00	

¹Inclui galpões e silos para pecuária

²Inclui construção de reservatórios de água e distribuição pelos pastos no caso da pecuária.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 16 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por Finalidade do Investimento, segundo a Região, no Período de 1989-92

Finalidade	(em US\$)							
	Centro-Oeste				Norte			
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%
Implantação de culturas	192	5,63	31189917,74	18,6	4	9,30	136.335,52	20,96
Vegetais	75	2,2	17473883,45	10,4	-	-	-	0,00
Pastagens	37	1,09	5071743,05	3,02	2	4,65	80.046,19	12,30
Criações	80	2,34	8644291,24	5,15	2	4,65	56.289,33	8,65
Construção de infra-estrutura rural	89	2,61	6081747,47	3,63	2	4,65	25.398,13	3,90
Armazenagem de grãos ¹	8	0,23	464348,09	0,28	1	2,33	21.342,64	3,28
Preparo produto pós-colheita	5	0,15	2538032,07	1,5	-	0,00	-	0,00
Melhoria da propriedade	17	0,5	1518960,45	0,91	-	0,00	-	0,00
Estrutura de produção	59	1,73	1560406,86	0,93	1	2,33	4.055,49	0,62
Manejo de solo e água	1.045	30,67	86412567,65	51,5	3	6,98	44.778,91	6,88
Desbravamentos de glebas	46	1,35	2168965,34	1,29	-	0,00	-	0,00
Proteção do solo	51	1,5	460585,79	0,27	-	0,00	-	0,00
Irrigação ²	62	1,82	9013962,3	5,37	3	6,98	44.778,91	6,88
Correção e fertilização intensiva	886	25,99	74769054,22	44,6	-	0,00	-	0,00
Máquinas e equipamentos	1.981	58,13	40856069,19	24,3	34	79,07	444.068,55	68,26
Tração	800	23,48	16114764,27	9,6	8	18,60	216.698,92	33,31
Manejo do solo	633	18,57	4573440,44	2,73	18	41,86	70.186,86	10,79
Colheita	494	14,5	19654848,94	11,7	7	16,28	155.538,07	23,91
Transporte	54	1,58	513015,84	0,31	1	2,33	1.644,70	0,25
Outros investimentos	101	2,96	3289265,95	1,96	-	0,00	-	0,00
Total	3.408	100	167829568	100	43	100,00	650.581,11	100,00

¹Inclui galpões e silos para pecuária.

²Inclui construção de reservatórios de água e distribuição pelos pastos no caso da pecuária.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 16 - Recursos Alocados e Número de Contratos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), por finalidade do investimento, segundo a Região, 1989-92

Finalidade	(em US\$) (conclusão)							
	Nordeste				Brasil			
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%
Implantação de culturas	74	23,72	2.306.834,70	15,04	658	9,33	72.369.313,48	23,86
Vegetais	42	13,46	1.133.054,22	7,39	422	5,98	54.000.461,60	17,81
Pastagens	12	3,85	352.999,01	2,30	71	1,01	6.142.436,57	2,03
Criações	20	6,41	820.781,47	5,35	165	2,34	12.226.415,31	4,03
Construção de infra-estrutura rural	34	10,90	1.830.495,36	11,93	241	3,42	36.376.497,93	11,99
Armazenagem de grãos ¹	5	1,60	94.150,33	0,61	44	0,62	26.794.655,92	8,84
Preparo produtos pós-colheita	-	0,00	-	0,00	22	0,31	2.964.655,91	0,98
Melhoria da propriedade	6	1,92	94.655,47	0,62	46	0,65	1.986.548,62	0,66
Estrutura de produção	23	7,37	1.641.689,56	10,70	129	1,83	4.631.132,77	1,53
Manejo de solo e água	90	28,85	7.345.367,76	47,88	1.504	21,32	109.638.032,48	36,15
Desbravamentos de glebas	4	1,28	1.495.718,08	9,75	51	0,72	4.312.399,42	1,42
Proteção do solo	11	3,53	47.723,40	0,31	67	0,95	1.005.660,41	0,33
Irrigação ²	26	8,33	3.684.109,16	24,01	193	2,74	23.458.197,86	7,74
Correção e fertilização intensiva	49	15,71	2.117.817,12	13,80	1.193	16,91	80.861.774,79	26,66
Máquinas e equipamentos	104	33,33	3.783.537,66	24,66	4.495	63,71	80.300.300,91	26,48
Tração	40	12,82	1.840.089,52	11,99	1.929	27,34	36.069.773,65	11,89
Manejo do solo	30	9,62	741.102,91	4,83	1.348	19,11	9.238.591,13	3,05
Colheita	28	8,97	1.167.758,47	7,61	1.085	15,38	33.578.162,60	11,07
Transporte	6	1,92	34.586,76	0,23	133	1,89	1.413.773,53	0,47
Outros investimentos	10	3,21	76.245,78	0,50	157	2,23	4.581.498,55	1,51
Total	312	100,00	15.342.481,26	100,00	7.055	100,00	303.265.643,35	100,00

¹Inclui galpões e silos para pecuária.

²Inclui construção e reservatórios de água e distribuição pelos pastos no caso da pecuária.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados do Banco Central do Brasil (BACEN).

No Sudeste brasileiro, a principal subfinalidade contemplada com recursos para investimento foi a implantação de culturas vegetais com 171 financiamentos (15,83%) e US\$28,52 milhões (46,08%) destinados principalmente à cana para indústria; vindo a seguir a construção de infra-estrutura para armazenagem de grãos com 8 contratos (0,74%) para construção de armazéns que somaram US\$12,16 milhões (19,64%), a aquisição de máquinas e equipamentos de tração com 262 contratos (24,26%) e US\$5,65 milhões (9,12%), a irrigação com 53 contratos (4,91%) e US\$4,80 milhões (6,91%) e a compra de máquinas para colheita com 77 financiamentos (7,13%) e US\$2,49 milhões (4,03%). Esse conjunto de subfinalidades representam inversões afetas à moderna produção de cereais, numa região importante na produção nacional. No geral, os investimentos da Região Sudeste contemplaram os grãos e a cana para indústria, principais culturas regionais, ao lado da citricultura.

Na Região Sul, a distribuição dos gastos por subfinalidade não é estruturalmente muito diverso do encontrado no Sudeste. O principal item foi a armazenagem de grãos com 22 contratos (0,99%) e US\$14,06 milhões (24,42%), seguido da aquisição de maquinaria de tração com 819 contratos (37,03%) e US\$12,25 milhões (21,31%), da compra de máquinas e equipamentos de manejo do solo com 479 financiamentos (21,65%) e US\$10,11 milhões (17,56%), da implantação de culturas vegetais com 134 contratos (6,06%) e US\$6,87 milhões (11,94%) e da irrigação com 49 empréstimos (2,22%) e US\$6,44 milhões (11,17%). No caso da formação de culturas a primazia coube, como nas demais regiões, à cana para indústria, e as demais subfinalidades formam um conjunto de inversões associadas notadamente ao cultivo de cereais. Destacam-se no desempenho sulista, entretanto, os gastos com manejo do solo, realçando os avanços dessa atividade agrícola regional no uso mais adequado desse recurso natural, especialmente no caso paranaense.

A Região Norte destaca-se por ainda ter um desenvolvimento incipiente da agropecuária com poucos projetos de ocupação. Dentre esses, nota-se que a finalidade máquinas e equipamentos recebeu a parcela preponderante dos recursos com 34 contratos (79,07%) e US\$ 444 mil (68,26%), seguida da implantação de culturas com 4 financiamentos (9,30%) e 136 mil (20,96%) (Tabela 16). A ocupação produtiva recente explica a predominância do investimento em

maquinaria para constituir capacidade produtiva, bem como isso está consistente com a posição seguinte em ordem de importância da aplicação de recursos para implantação de culturas. A predominância da formação de pastagens e constituição de rebanhos reforça ainda mais a coerência da alocação dos recursos. A bovino-cultura de corte ao ser uma atividade pioneira na abertura da fronteira agrícola reproduz, de maneira semelhante na Região Norte, os mesmos métodos de desbravamento das demais regiões. A pequena preocupação com os aspectos ambientais, com investimentos nulos em manejo do solo, é outro dado da realidade, pois até mesmo a subfinalidade correção e fertilização intensivas do solo não foi contemplada com recursos, ao contrário do Centro-Oeste.

A Região Nordeste tem no manejo de solo e água a principal finalidade do investimento com 90 contratos (28,85%) e US\$7,35 milhões (47,88%). Dentro dessa prioridade predomina a irrigação com 26 financiamentos (8,33%) e US\$3,68 milhões (24,01%) e a correção e fertilização intensiva com 49 empréstimos (15,71%) e US\$2,12 milhões (13,80%) (Tabela 16). Outra finalidade em nível de relevância com 104 contratos (33,33%) e US\$3,78 milhões (24,66%) é a aquisição de máquinas de tração com 40 financiamentos (12,82%) e US\$1,84 milhão (11,99%). Merece ainda destaque a subfinalidade de implantação de culturas vegetais com 42 empréstimos (13,46%) e US\$1,33 milhão (7,39%) onde majoritariamente os recursos foram aplicados na cana para indústria (Tabela 16). O investimento na agropecuária nordestina apresenta no conjunto do PNDR uma notória consistência na sua distribuição frente às limitações encontradas nessa atividade econômica na região, uma vez que a irrigação predomina dentre as finalidades, bem como a participação está consoante com a sua expressão nacional.

Em resumo, a análise das finalidades do investimento agropecuário realizado no PNDR mostra uma consistência com as várias realidades encontradas regionalmente. A correção das deficiências do solo no Brasil Central, a irrigação no Nordeste e a armazenagem de grãos no Sul e no Sudeste são prioridades específicas em função da realidade local, assim como a mecanização do processo produtivo do plantio à colheita ocorre de forma generalizada. De um modo geral, o PNDR apresenta um perfil distributivo da finalidade do investimento presente em todo crédito rural brasileiro, e nesse sentido o programa insere-se no padrão de ação

governamental inaugurado na metade da década de 60 quando se modernizou a agropecuária do Sul e do Sudeste, e que na década de 80 espalhou-se pelo Centro-Oeste nos mesmos moldes. A grande exploração produtora de grãos tem no Brasil Central a principal fonte da produção nacional. Esse fato tende a ser ainda mais contundente no futuro em função do espaço ainda por ser ocupado, exigindo contudo a continuidade do investimento a partir de políticas governamentais mobilizadoras de recursos.

4.7 - O Significado do PNDR no Crédito de Investimento Agropecuário

O entendimento do significado do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) deve ser buscado no conjunto do crédito rural brasileiro¹³. Destaque-se o fato de que a implementação do programa deu-se num período crítico da política de crédito rural quando, no final da década de 80, os níveis de recursos, após uma década de tendência de decréscimo, haviam atingido patamares extremamente baixos. A escassez de crédito e a necessidade de resposta governamental à crise econômica exigiram a tomada de recursos externos para garantir um bom desempenho da agropecuária. Nesse contexto é que se realizou o contrato com o Banco Mundial de financiamento de US\$300 milhões a serem aplicados no investimento agropecuário. Esse aporte de recursos reforçou o montante de capital destinado à inversão na modernização da produção rural, inserindo-se o PNDR dentro da política geral de crédito rural para investimento.

A distribuição dos recursos do PNDR concentrou-se nos bancos oficiais federais em níveis muito mais elevados que o crédito de investimento agropecuário em geral. A participação dos bancos oficiais na alocação dos recursos do PNDR foi alta e crescente no período 1989-91, aumentando de 77,60%

para 80,74%, com baixa presença dos bancos privados. Similarmente isso ocorre no crédito de investimento agropecuário em geral em que a presença dos bancos oficiais federais cresce de 44,69% em 1989 para 69,70% em 1991, em contrapartida à queda dos bancos oficiais estaduais (23,74% para 15,06%), dos bancos privados (24,01% para 12,47%) e das cooperativas de crédito (7,18% para 2,50%) (Tabela 17). A presença dos bancos estatais na alocação dos recursos do crédito rural sempre foi elevada, notadamente do Banco do Brasil, mas essa participação foi crescente no período recente.

As razões desse crescimento podem ser creditadas a fatores de diversas ordens donde destacamos: a) a pulverização do crédito rural num imenso universo de tomadores e a simples presença, mesmo que minoritária, de pequenos e médios agropecuaristas, fazem os custos operacionais dessas operações serem mais elevados e menos lucrativas que as demais ações bancárias ou se o crédito abrangesse apenas grandes tomadores; b) essa clientela tem pouca condição de dar reciprocidades que aumentem a rentabilidade geral das agências frente a outras formas de operação além de que os riscos são mais elevados; c) para complicar esse quadro o "perdão da dívida" de pequenos e médios agropecuaristas inserido na Constituição Federal de 1988 e o conjunto de vantagens oferecido a essa clientela na legislação subsequente aumentou ainda mais a determinação dos bancos privados de reduzirem as operações com o crédito rural oficial.

A semelhança do PNDR em relação ao crédito de investimento agropecuário em geral também surge na alocação de recursos segundo a atividade. Em 1989 o PNDR representou 6,33% do número de contratos e 31,27% do valor dos empréstimos do crédito de investimento agropecuário, com participação superior quando se toma a atividade agrícola (37,00%) separada da pecuária (2,78%). Isso reflete uma participação maior da produção agrícola no PNDR (98,51%) que no crédito de investimento agropecuário em geral (75,54%). A participação do PNDR decresce nos anos seguintes, sendo que em 1990 representou 0,96% dos contratos e 13,86% do valor financiado, sendo esses indicadores de 18,12% na atividade agrícola e 8,02% na pecuária e em 1991 o programa representou 11,56% dos recursos e 0,12% dos contratos, sendo 14,06% na produção agrícola e 7,43% na pecuária. No conjunto do período 1989-91, a participação do PNDR foi de 2,04%

¹³É importante realçar que os dados do PNDR utilizados neste item do trabalho têm uma fonte primária distinta das informações analisadas nos demais itens. Nesta parte tanto os dados do crédito de investimento agropecuário em geral como os do PNDR procedem da base de informações do BACEN, enquanto nas demais partes os dados são produto de tabulações tendo como base informações colhidas na STN. Desse modo há incompatibilidades entre os totais derivados de distintos critérios de levantamento e agregações sem contudo comprometer a análise em termos globais.

TABELA 17 - Comparação da Participação no Valor das Liberações do Investimento Agropecuário dos Tipos de Instituição Financeira, no Crédito Rural em Geral e no PNDR, Brasil, Total do Período 1989-91

Tipo de instituição	(em %)						
	Investimento agropecuário em geral			PNDR			
	1989	1990	1991	1989	1990	1991	Geral ¹
Bancos oficiais federais	44,69	56,29	69,70	77,60	79,44	80,74	78,32
Bancos oficiais estaduais	23,74	20,27	15,06	16,04	1,96	7,19	12,28
Bancos privados	24,01	21,45	12,47	6,36	18,60	12,07	9,40
Caixas econômicas	0,38	0,92	0,27	-	-	-	-
Cooperativas de crédito rural	7,18	1,07	2,50	-	-	-	-
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

¹Corresponde à participação em toda a execução do programa, inclusive uma parcela reduzida de 1992.

Fonte: Dados do Banco Central do Brasil (BACEN) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

nos contratos e 21,74% nos recursos, sendo que por finalidade o percentual foi de 17,97% para as lavouras e na pecuária, 6,38% (Tabela 18).

A análise comparativa do PNDR com o crédito de investimento em geral revela três aspectos importantes: a) os recursos do programa teve uma participação significativa no total das aplicações do período, contribuindo dessa maneira de forma efetiva para suprir as dificuldades de mobilizar recursos, notadamente em 1989; b) essa importância aumenta quando se particulariza a atividade agrícola em que os recursos do programa têm participação mais elevada, o que denota uma priorização no PNDR para o atendimento das safras de produtos vegetais, especialmente os grãos, pois a participação da pecuária no crédito de investimento em geral é muito mais significativa; c) outro aspecto relevante é que a participação do número de contratos do PNDR no crédito de investimento agropecuário em geral é muito menor (2,04%) que o percentual de recursos alocados (21,74%) o que revela que o valor médio dos contratos no PNDR mostrou-se extremamente mais elevado.

O aprofundamento desse último ponto vem confirmar uma característica já detectada no PNDR, qual seja a presença majoritária de grandes tomadores. Em 1989 o valor médio de Cr\$32,18 mil dos contratos

do PNDR superou em 394,06% os Cr\$6,51 mil do crédito de investimento em geral. Essa disparidade aumentou nos anos seguintes sendo que em 1990 o valor médio do PNDR foi de Cr\$36,58 mil, atingindo 14,45 vezes o do crédito de investimento agropecuário em geral, que se situou em Cr\$2,53 mil e, em 1991, a tendência de aumento das diferenças se aprofundou, pois a média do PNDR foi de Cr\$223,59 mil contra Cr\$2,28 mil do geral, ou seja, 98,06 vezes. Com isso no conjunto do período 1989-91, o PNDR apresenta valores médios extremamente superiores ao do crédito de investimento agropecuário em geral, sendo a média do programa superior em 10,63 vezes a do geral (Tabela 19). Desse modo, o PNDR caracterizou-se como um programa altamente regressivo ao atender prioritariamente grandes tomadores, o que certamente contribui para um aprofundamento das desigualdades que marcam a agropecuária brasileira. A análise comparada com o crédito de investimento em geral revela com clareza esse aspecto.

No crédito de investimento agropecuário em geral o perfil distributivo já revelava uma desigualdade na alocação segundo os tomadores. No conjunto do período 1989-91 os pequenos tomadores com 86,07% dos contratos receberam apenas 30,49% do valor dos empréstimos, enquanto os grandes tomadores com

TABELA 13 - Número de Contratos e Valor Financiado pelo PNDR e pelo Crédito de Investimento Agropecuário em Geral, segundo a Atividade, Brasil, Total do Período 1989-91 (Cr\$1 milhão)¹

Atividade	Geral				PNDR			
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%
1989	88.517	100,00	5.765.174	100,00	5.603	100,00	1.802.922	100,00
Agrícola	66.864	75,54	4.799.591	83,25	5.516	98,45	1.776.084	98,51
Pecuária	21.653	24,46	965.583	16,75	87	1,55	26.838	1,49
1990	135.636	100,00	3.433.537	100,00	1.301	100,00	475.921	100,00
Agrícola	56.982	42,01	4.242.529	57,78	961	73,87	359.512	75,54
Pecuária	78.654	57,99	1.449.703	42,22	340	26,13	116.409	24,46
1991	120.465	100,00	2.746.257	100,00	142	100,00	317.500	100,00
Agrícola	54.877	45,55	1.711.359	62,32	47	33,10	240.537	75,76
Pecuária	65.588	54,45	1.034.898	37,68	95	66,90	76.963	21,24
Total (1989/91)	344.618	100,00	11.944.968	100,00	7.046	100,00	2.596.343	100,00
Agrícola	178.723	51,86	8.494.785	71,12	6.524	92,59	2.376.134	91,52
Pecuária	165.895	48,14	3.450.184	28,88	522	7,41	220.209	8,48

Atividade	Participação (%)	
	Número	Valor
1989	6,33	31,27
Agrícola	8,25	37,00
Pecuária	0,40	2,78
1990	0,96	13,86
Agrícola	1,69	18,12
Pecuária	0,43	8,02
1991	0,12	11,56
Agrícola	0,09	14,06
Pecuária	0,14	7,43
Total (1989/91)	2,04	21,74
Agrícola	3,65	27,97
Pecuária	0,31	6,38

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

TABELA 19 - Número de Contratos e Valor Financiados pelo PNDR e pelo Crédito de Investimento Agropecuário em Geral, segundo o Tamanho do Tomador, Brasil, Total do Período 1989-91

Tomador	(Cr\$1 milhão) ¹								(continua)	
	Geral ²				PNDR				Valor médio	
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%	Geral	PNDR
1989	88517	100	5765174	100	5603	100	1802922	100	6.513	32.178
Pequeno	69454	78,46	1190608	20,65	1003	17,9	69527	3,9	1.714	6.932
Médio	10382	11,73	1054128	18,28	2049	36,57	217829	12	10.153	10.631
Grande	8579	9,69	3161161	54,84	2541	45,35	1390755	77	36.848	54.733
Cooperativa	102	0,12	359277	6,23	10	0,18	124811	6,8	352.232	1.248.110
1990	135636	100	3433537	100	1301	100	475921	100	2.531	36.581
Pequeno	120435	88,79	1182458	34,44	297	22,83	15300	3,2	982	5.152
Médio	9533	7,03	728641	21,22	369	28,36	37540	7,9	7.643	10.173
Grande	5611	4,14	1461014	42,55	626	48,12	411159	86	26.038	65.680
Cooperativa	57	0,04	61423	1,79	9	0,69	11944	2,5	107.760	132.711
1991	120465	100	2746257	100	142	100	317500	100	2.280	223.592
Pequeno	106712	88,58	1268781	46,2	52	36,62	13457	4,2	1.189	25.879
Médio	9368	7,78	623924	22,72	18	12,68	8479	2,7	6.660	47.106
Grande	4226	3,51	830274	30,23	72	50,7	295564	93	19.647	410.505
Cooperativa	159	0,13	23278	0,85	-	-	-	-	14.640	-
Total (1989/91)	344618	100	11944968	100	7046	100	2596343	100	3.466	36.848
Pequeno	296601	86,07	3641848	30,49	1352	19,19	98285	3,8	1.228	7.270
Médio	29283	8,5	2406694	20,15	2436	34,57	263847	10	8.219	10.831
Grande	18416	5,34	5452449	45,65	3239	45,97	2097478	81	29.607	64.757
Cooperativa	318	0,09	443978	3,72	19	0,27	136755	5,3	139.616	719.763

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

²Nos dados do crédito agropecuário geral aparece a especificação demais, que não estaria inserida nas outras categorias, contudo a sua presença distorce as análises, daí ter optado por computá-la na categoria de valor médio mais próximo.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

apenas 5,34% dos contratos foram contemplados com 45,65% do valor financiado. Um aspecto relevante é que no triênio analisado há um crescimento relativo não só do número de contratos como também da participação no valor financiado por parte dos pequenos tomadores. Esses clientes, que tinham 78,46% dos contratos e 20,65% do valor em 1989, passaram a receber 88,79% dos contratos e 34,44% do valor em 1990 e 88,58% dos contratos e 46,20% do valor em 1991, com perda da participação dos grandes tomadores (Tabela 19). Esse desempenho revela uma tendência no crédito de investimento agropecuário em geral de melhoria no perfil distributivo.

No PNDR, o comportamento foi exatamente o oposto, com a piora notória do perfil distributivo. No conjunto do período 1989-91 os pequenos tomadores com 19,19% dos contratos receberam 3,79% do valor financiado, enquanto os grandes tomadores com 45,97% dos contratos foram contemplados com 80,78% do valor dos empréstimos. Esse perfil tornou-se mais nítido na evolução anual dentro do triênio, pois os grandes tomadores, que em 1989 tinham 45,35% dos contratos, receberam 77,14% do valor financiado, em 1990 passaram a ter 48,12% dos contratos e 86,39% dos recursos, sendo que 1991 essa participação atingiu níveis ainda mais concentrados com 50,70% dos

contratos e 93,09% do valor dos empréstimos (Tabela 19). Desse modo fica perfeitamente caracterizado que o PNDR não apenas tem um perfil distributivo dos recursos extremamente mais concentrado que o crédito de investimento agropecuário em geral mas, principalmente, que essa concentração foi crescente no período, numa tendência contrária ao geral.

A inexistência de amarras normativas que obrigassem os agentes financeiros em dar um mínimo de proteção ao pequeno e médio tomador produziu como resultado um perfil distributivo dos recursos do PNDR altamente regressivo, num notório privilégio dos grandes empreendimentos. Como a legislação de crédito rural preconizava uma certa proteção ao pequeno e médio tomador estabelecendo condições mais favoráveis a essa clientela, os recursos do PNDR alocados a mercado, com a seleção de projetos e clientes inteiramente por conta do agente repassador, tornaram-se uma válvula que permitiu fugir das determinações restritivas do crédito de investimento agropecuário em geral e financiar projetos maiores e a grandes tomadores. Noutras palavras, foi por intermédio do PNDR que a clientela formada por grandes tomadores, cuja obtenção de recursos de crédito rural deveria ser feita no mercado, frente à escassez de recursos oficiais, fugiu do mercado para obterem recursos oficiais. Paradoxalmente, a implementação do PNDR a mercado permitiu exatamente que emprestadores que deveriam tomar crédito a mercado fossem contemplados com recursos oficiais.

A concentração do perfil distributivo do PNDR não se resume ao tamanho do tomador, uma vez que isso também se nota na ótica regional. A Região Centro-Oeste foi de maneira clara a grande beneficiária do PNDR. Enquanto no crédito de investimento agropecuário em geral no conjunto do período 1989-91 o Centro-Oeste participou com 9,82% dos contratos e 32,24% do valor financiado, no PNDR essa proporção foi de 48,33% dos contratos e 56,54% do valor dos empréstimos. Do total de recursos de investimento agropecuário empregados na região, 38,11% foram provenientes do programa. Ao se avaliar o ano de 1989 em particular a predominância do Centro-Oeste no PNDR foi ainda mais nítida pois naquele ano, enquanto o crédito em geral havia destinado à região 10,52% dos contratos e 37,71% dos recursos, no PNDR essa participação foi de 51,33% dos contratos e 63,62% dos recursos, o que significa dizer que 52,77% do crédito de investimento

agropecuário regional proveio do PNDR (Tabela 20).

Noutras regiões essa diferença na distribuição dos recursos entre o PNDR e o crédito de investimento agropecuário em geral não foi tão significativa. Apenas na Região Sul, em 1990 e 1991, as participações no PNDR foram expressivamente superiores as do crédito em geral. Contudo, no conjunto do período 1989-91, o PNDR representou 18,28% dos recursos alocados na Região Sudeste e 24,74% da aplicação na Região Sul, sendo menores as presenças nas demais regiões. Dessa maneira, fica reforçada a evidência que os recursos tornados disponíveis pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) tiveram como destinação principal contribuir para a consolidação da ocupação do Brasil Central.

Numa reflexão global sobre o PNDR no contexto da política de crédito de investimento agropecuário pode-se afirmar que o programa: a) foi executado prioritariamente por bancos oficiais federais, com destaque para o Banco do Brasil e baixa participação de bancos privados; b) atendeu prioritariamente a atividade agrícola em que sua importância relativa aumenta de forma significativa; c) beneficiou os grandes tomadores com participação crescente deles no valor financiado e d) destinou-se prioritariamente à execução de inversões na Região Centro-Oeste do Brasil. Nesse contexto, o projeto típico do PNDR foi um empreendimento agrícola de um grande agropecuarista, implantado na Região Centro-Oeste, tendo como agente financeiro um banco oficial federal. Certamente não é esse o perfil desejável num país marcado por desigualdades sociais de toda ordem.

4.8 - Uma Discussão sobre a Existência de Subsídios

A discussão da existência de subsídios no Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), datado do final da década de 80 e início da de 90, exige a prévia definição do conteúdo dado ao conceito frente às transformações realizadas no crédito rural oficial. Na década de 70, a prática de subsídios ao crédito decorria das próprias normas operadoras desse instrumento de política agrícola que preconizavam o estímulo à adoção de tecnologias modernas. Ademais a alocação de montantes crescentes de recursos davam um sentido de universalidade ao crédito rural, pois o mesmo respondia pela parcela majoritária do movimen-

TABELA 20 - Número de Contratos e Valor Financiado pelo PNDR e pelo Crédito de Investimento Agropecuário em Geral, segundo as Regiões, Brasil, Total do Período 1989-91

(Cr\$1 milhão)¹

Ano/Região	Geral				PNDR				Participação (%)	
	Número	%	Valor	%	Número	%	Valor	%	Número	Valor
1989	88.517	100	5.765.173	100	5.603	100,00	1.802.922	100,00	6,33	31,27
Norte	6.981	8	251.486	4,36	36	0,64	4.197	0,23	0,52	1,67
Nordeste	16.530	19	1.048.576	18,19	176	3,14	80.179	4,45	1,06	7,65
Centro-Oeste	9.310	11	2.173.631	37,71	2.876	51,33	1.147.042	63,62	30,89	52,77
Sudeste	11.423	13	1.286.058	22,31	734	13,1	290.315	16,1	6,43	22,57
Sul	44.273	50	1.005.422	17,43	1781	31,79	281.189	15,6	4,02	27,97
1990	135.636	100	3.433.538	100	1.301	100,00	475.921	100,00	0,96	13,86
Norte	5.165	4	164.330	4,79	7	0,54	1.346	0,28	0,14	0,82
Nordeste	71.687	53	978.853	28,51	79	6,07	24.195	5,08	0,11	2,47
Centro-Oeste	12.813	9	1.054.702	30,71	484	37,20	241.296	50,70	3,78	22,88
Sudeste	11.742	9	832.937	24,26	315	24,21	129.044	27,11	2,68	15,49
Sul	34.229	25	402.716	11,73	416	31,98	80.039	16,83	1,22	19,87
1991	120.465	100	2.746.255	100	142	100,00	317.500	100,00	0,12	11,56
Norte	4.649	4	170.771	6,22	-	-	-	-	0,00	0,00
Nordeste	56.568	47	760.180	27,68	57	40,14	27.005	8,51	0,10	3,55
Centro-Oeste	11.710	10	623.810	22,71	45	31,69	79.556	25,06	0,38	12,75
Sudeste	17.424	14	604.098	22	25	17,61	78.517	24,73	0,14	13,00
Sul	28.114	23	587.397	21,39	15	10,56	132.423	41,7	0,05	22,54
Total (1989/91)	344.618	100	11.944.968	100	17.046	100,00	2.596.343	100,00	2,04	21,74
Norte	16.795	5	586.583	4,91	43	0,61	5.543	0,21	0,26	0,94
Nordeste	144.785	42	2.787.609	23,34	312	4,43	131.379	5,06	0,22	4,71
Centro-Oeste	33.833	10	3.852.146	32,24	3.405	48,33	1.467.894	56,54	10,06	38,11
Sudeste	40.589	12	2.723.096	22,8	1.074	14,24	497.875	19,18	2,65	18,28
Sul	106.616	31	1.995.534	16,71	2212	31,39	493.651	19,01	2,07	24,74

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados básicos do Banco Central do Brasil (BACEN).

to financeiro anualmente aplicado à agropecuária.

Nos anos 80 e posteriores, uma realidade extremamente distinta buscou eliminar os subsídios ao crédito rural que, se existiram, foram decorrência do não acompanhamento pelo indexador de correção monetária do saldo devedor em relação ao movimento geral dos preços da economia. Noutras palavras, o subsídio é implícito por não estar embutido na norma adotada mas decorrente da administração de um indexador amplamente utilizado que acabou gerando benefícios aos tomadores. Numa crise fiscal aguda o interesse governamental seria o de reduzir esses comprometimentos a níveis cada vez menos significativos. Por outro lado, a diminuição drástica dos recursos oficiais alocados e a crescente aplicação de recursos próprios e adoção de mecanismos "não financeiros" de financiamento transformaram o crédito oficial em complemento minoritário do movimento anual de recursos aplicados na agropecuária. Desse modo, frente ao total de recursos, a importância desses subsídios é muito pequena.

Um ponto fundamental para a discussão dessa problemática diz respeito à diferenciação das taxas de juros nominais aplicadas ao crédito rural oficial no decorrer dos dois períodos. No início da década de 70, com a inflação reduzida, as taxas reais de juros do crédito rural foram negativas. Com o crescimento das taxas de inflação o Governo Federal passou a adotar indexadores de correção monetária que eram aumentados ainda mais com a aceleração do processo inflacionário, uma vez que a decisão era tomada no início do ano agrícola e o financiamento quitado no final.

A partir do final dos anos 70 e início da década de 80, os juros nominais passaram a representar um subsídio explícito no indexador da correção monetária mais juros¹⁴. No decorrer dos anos 80, esse subsídio explícito foi sendo reduzido passando os juros nominais

a expressarem 100% da correção monetária com base num dado indexador (BTN depois TR) mais juros de 12% a.a. Nesse caso, existem subsídios apenas se o indexador escolhido para a correção monetária dos valores contratados evoluir abaixo da inflação do período. Como o indexador utilizado (a BTN depois TR) era de larga aplicação em vários contratos da economia, em diversos ramos de atividades, em alguns dos quais o Governo era devedor e outros em que era credor, sua "administração" obedeceu a requisitos macroeconômicos não necessariamente ligados à lógica da produção agropecuária e, em função disso, o subsídio, em existindo, é um resultado e não um objetivo.

O PNDR foi implementado em outubro de 1989 dentro dessa sistemática, inicialmente com a totalidade dos contratos tendo como indexador da correção monetária o Bônus do Tesouro Nacional (BTN), posteriormente substituído pela Taxa Referencial de Juros (TR), mais juros de 12% a.a. Numa fase seguinte, a partir de abril de 1991, foram adotadas outras duas opções: a opção "A" com correção do saldo devedor pela variação de uma cesta de moedas previamente definida na sua composição mais juros de 8,1% a.a. e a opção "B" de correção do saldo devedor pela variação do dólar comercial mais juros de 9,1% a.a. É fundamental destacar que no crédito rural oficial no mesmo período, o investimento tem taxas diferenciadas para pequenos agropecuaristas com correção monetária integral mais juros de 6% a.a., e médios e grandes agropecuaristas com correção monetária integral mais juros de 9% a.a., portanto com taxas nominalmente mais elevadas para os grandes tomadores que correspondem às condições adotadas no PNDR.

Avaliando num primeiro momento apenas o impacto decorrente do comportamento dos indexadores utilizados para a correção do saldo devedor a opção "A" apresenta acréscimo de obrigações financeiras do tomador. Isso porque apenas entre abril e agosto de 1991, o comportamento da variação da cesta de moedas foi inferior ao dos preços gerais da economia, pois de setembro de 1991 a dezembro de 1992, ela apresentou variações superiores e com isso a correção do saldo devedor foi superior à inflação do período. Em termos acumulados o saldo devedor corrigido ficou 14,7% superior ao desembolso em razão do descompasso do indexador de correção monetária em relação à inflação do período (Tabela 21).

¹⁴A estratégia de separar nas taxas nominais a parcela que corresponde à atualização do poder de compra (correção monetária) da que representa juros mostra bem que exatamente na correção do saldo devedor era explicitado um certo nível de subsídios que inclusive acaba incidindo sobre a parcela agora denominada "juros", pois esse incide sobre o saldo médio corrigido, portanto sobre um montante menor que aquele que seria obtido com base numa correção monetária plena. Por exemplo, a atualização de 80% da correção monetária mais juros de 10% a.a. corresponde na verdade a um subsídio de 20% na correção do saldo devedor mais 2% devido ao rebate da menor correção monetária sobre o saldo médio (-20%).

TABELA 21 - Estimativa da Diferença do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso da Adoção da Opção "A"¹ de Juros e Correção Monetária nos Contratos do PNDR, Abril de 1991 a Dezembro de 1992(em Cr\$1 mil)²

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor acumulado	Diferença	Porcentagem
04/91	1.280.633	1.280.633	0	0,00
05/91	1.280.633	1.276.996	3.637	0,28
06/91	1.812.473	1.783.885	28.588	1,58
07/91	1.812.473	1.760.113	52.360	2,89
08/91	1.812.473	1.791.269	21.203	1,17
09/91	5.548.029	5.553.566	-5.537	-0,10
10/91	6.045.274	6.713.692	-668.418	-11,06
11/91	6.045.274	6.998.268	-952.994	-15,76
12/91	6.045.274	7.436.085	-1.390.811	-23,01
01/92	6.045.274	7.323.759	-1.278.486	-21,15
02/92	6.045.274	7.154.350	-1.109.076	-18,35
03/92	6.045.274	6.990.012	-944.738	-15,63
04/92	6.045.274	7.144.322	-1.099.048	-18,18
05/92	6.045.274	6.976.416	-931.142	-15,40
06/92	6.045.274	7.109.641	-1.064.368	-17,61
07/92	6.045.274	7.399.236	-1.353.963	-22,40
08/92	6.045.274	7.220.077	-1.174.803	-19,43
09/92	6.045.274	7.231.860	-1.186.586	-19,63
10/92	6.045.274	7.151.952	-1.106.678	-18,31
11/92	6.045.274	6.869.096	-823.822	-13,63
12/92	6.045.274	6.932.503	-887.229	-14,68

¹Correção do saldo devedor pela variação do dólar mais juros de 8,1% a.a.²Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Quando se utilizou a opção "B", que corrigiu o saldo devedor pela variação do dólar comercial, o comportamento também foi desfavorável ao tomador. A posição do tomador frente à correção do saldo devedor depende da variação relativa do câmbio frente aos preços em geral. Em termos acumulados, excetuando-se o trimestre de julho a setembro de 1991, em todo período restante, o saldo devedor corrigido foi sempre superior ao desembolso acumulado. Nota-se contudo um certo atraso no câmbio, no quadrimestre de agosto a dezembro de 1992, que reduziu os custos adicionais

para o tomador para o patamar de 7,5% (Tabela 22).

Comportamento distinto tem o saldo devedor quando sua correção se dá pela variação da BTN (depois TR), com benefícios para o tomador na adoção desse indexador. À exceção do último trimestre de 1989, em praticamente todo o período restante há um atraso acumulado da variação da BTN (depois TR) superior a 20% em relação aos preços gerais da economia. Dessa maneira, o saldo devedor foi corrigido em níveis inferiores às atualizações do poder de compra do desembolso acumulado, redundando em benefícios para

TABELA 2. - Estimativa da Diferença do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso, Decorrente da Adoção da Opção "B"¹ de Juros e Correção Monetária nos Contratos do PNDR, Brasil, Abril de 1991 a Dezembro de 1992

(em Cr\$1 mil)²

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor Acumulado	Diferença	Porcentagem
04/91	152.548.981	152.548.981	0	0,00
05/91	357.073.296	360.247.997	-3.174.701	-0,89
06/91	368.863.341	372.106.101	-3.242.760	-0,88
07/91	368.863.341	365.371.431	3.491.910	0,95
08/91	377.259.311	368.824.759	8.434.552	2,24
09/91	401.796.905	395.152.990	6.643.915	1,65
10/91	401.845.718	436.786.411	-34.940.693	-8,70
11/91	401.845.718	449.221.841	-47.376.123	-11,79
12/91	401.845.718	471.247.858	-69.402.140	-17,27
01/92	403.818.611	461.408.050	-57.589.440	-14,26
02/92	403.818.611	456.488.693	-52.670.083	-13,04
03/92	403.818.611	461.377.453	-57.558.842	-14,25
04/92	403.818.611	469.111.828	-65.293.218	-16,17
05/92	404.659.353	456.776.452	-52.117.100	-12,88
06/92	404.659.353	454.679.793	-50.020.441	-12,36
07/92	404.659.353	456.312.893	-51.653.541	-12,76
08/92	404.659.353	442.686.475	-38.027.122	-9,40
09/92	404.659.353	433.551.930	-28.892.577	-7,14
10/92	404.659.353	435.201.970	-30.542.617	-7,55
11/92	404.659.353	434.626.792	-29.967.439	-7,41
12/92	404.659.353	436.495.235	-31.835.882	-7,87

¹Correção do saldo devedor pela variação do dólar mais juros de 9,6% a.a.

²Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

o tomador. É importante ressaltar que após atingir um patamar pouco acima de 20%, as variações seguintes não acrescentam a defasagem, o que significa que os grandes beneficiários foram os tomadores do final de 1989 e início do ano posterior, sendo que nos demais meses foi reduzida a diferença favorável aos financiados (Tabela 23).

A opção "C" tem como base um indexador majoritariamente utilizado no conjunto de relações contratuais da economia no período, cuja "administração" pode produzir descompassos do saldo devedor em

relação ao desembolso. Conjuntamente esse problema pode atingir amplitudes elevadas, como é o caso dos meses de fevereiro e março de 1990 quando as variações mensais da BTN foram de 90% da inflação medida pelo IGP-DI, enquanto em abril do mesmo ano houve uma abrupta recuperação com a fixação da BTN em 26% superior à inflação, e novamente em maio nova subestimação com a BTN variando 8% menos que a taxa geral dos preços da economia. Desse modo, houve uma enorme instabilidade derivada da necessidade de "gestão" do indexador na implementação de políticas de

TABELA 23 - Estimativa da Diferença do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso, Decorrente da Adoção da Opção "C"¹ de Juros e Correção Monetária nos Contratos do PNDR, Brasil, Outubro de 1989 a Dezembro de 1992

(em Cr\$1 mil)²

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor acumulado	Diferença	Porcentagem
10/89	1.818.965.835	1.818.965.835	0	0,00
11/89	2.654.077.146	2.570.191.888	83.885.258	3,16
12/89	2.654.077.146	2.433.111.937	220.965.208	8,33
01/90	2.991.567.573	2.510.872.265	480.695.308	16,07
02/90	3.020.464.494	2.312.114.471	708.350.024	23,45
03/90	3.025.184.604	2.207.950.395	817.234.209	27,01
04/90	3.038.066.378	2.814.747.780	223.318.598	7,35
05/90	3.042.085.235	2.584.590.573	457.494.663	15,04
06/90	3.042.659.509	2.498.943.850	543.715.660	17,87
07/90	3.042.659.509	2.424.458.324	618.201.185	20,32
08/90	3.042.659.509	2.378.515.562	664.143.948	21,83
09/90	3.237.910.401	2.549.598.919	688.311.482	21,26
10/90	3.307.876.977	2.595.320.121	712.556.856	21,54
11/90	3.308.065.029	2.507.983.862	800.081.167	24,19
12/90	3.310.039.081	2.513.935.945	796.103.136	24,05
01/91	3.310.039.081	2.502.535.110	807.503.971	24,40
02/91	3.310.039.081	2.483.986.077	826.053.003	24,96
03/91	3.312.197.669	2.515.409.691	796.787.978	24,06
04/91	3.312.197.669	2.509.880.405	802.317.264	24,22
05/91	3.313.650.644	2.569.412.396	744.238.248	22,46
06/91	3.313.650.644	2.558.623.064	755.027.580	22,79
07/91	3.313.650.644	2.495.619.376	818.031.267	24,69
08/91	3.313.650.644	2.419.140.499	894.510.145	26,99
09/91	3.316.181.506	2.433.867.274	882.314.232	26,61
10/91	3.316.181.506	2.316.337.371	999.844.135	30,15
11/91	3.316.181.506	2.403.964.668	912.216.838	27,51
12/91	3.316.181.506	2.527.635.781	788.545.725	23,78
01/92	3.316.181.506	2.500.513.047	815.668.458	24,60
02/92	3.316.181.506	2.516.863.321	799.318.185	24,10
03/92	3.316.181.506	2.591.283.545	724.897.961	21,86
04/92	3.316.181.506	2.646.752.608	669.428.898	20,19
05/92	3.316.181.506	2.589.772.059	726.409.447	21,90
06/92	3.316.181.506	2.581.960.195	734.221.310	22,14
07/92	3.316.181.506	2.624.351.198	691.830.308	20,86
08/92	3.316.181.506	2.575.838.522	740.342.983	22,33
09/92	3.316.181.506	2.535.500.162	780.681.344	23,54
10/92	3.316.181.506	2.538.176.073	778.005.433	23,46
11/92	3.316.181.506	2.519.077.018	797.104.488	24,04
12/92	3.316.181.506	2.524.176.789	792.004.717	23,88

¹Correção do saldo devedor pela variação da BTN (depois TR) mais juros de 12% a.a.

²Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

ajustamento).

No global do PNDR, dada a participação amplamente majoritária dos contratos com base na opção "C", o comportamento do agregado acaba sendo muito semelhante ao dessa alternativa. Portanto, no geral, há uma diferença na correção monetária em razão do saldo devedor ser corrigido abaixo das taxas mensais de inflação, beneficiando o tomador. Num exemplo de compromisso a saldar no último quadrimestre de 1992, a dívida acumulada é 20% menor em valores reais quando cotejada com o desembolso acumulado (Tabela 24). Entretanto não necessariamente isso venha refletir uma situação de juros reais negativos, pois essas taxas de correção monetária foram em parte corrigidas com adoção de acréscimos diferenciados do custo do dinheiro a título de juros. O que as informações acima demonstram que todos os indexadores utilizados para a correção monetária do saldo devedor mostraram um descolamento das taxas inflacionárias, ou para cima como o dólar comercial e a cesta de moeda, ou para baixo como a BTN (depois TR).

A discussão dos subsídios pode ser agora definida com base nos dados globais consolidados para dezembro de 1992. A totalização do saldo devedor mais juros cotejada com o desembolso, com todas as variáveis tomadas em valores acumulados até aquela data, mostra que na opção "C" tem-se a ocorrência de uma taxa de juros reais menor que nas demais alternativas. Anualizada, esse indicador corresponde a juros positivos de apenas 1,43% a.a., sendo que na opção "A" o valor foi de 16,67% a.a. e na opção "B" de 14,44% a.a. Em termos globais para o conjunto do PNDR nessa data, as taxas de juros reais positivas são de 2,12% a.a., bastante abaixo das praticadas no mercado financeiro brasileiro em que o Governo, em crise fiscal e tomador de recursos no curto prazo, manteve os juros em patamares sempre muito elevados (Tabela 25).

Não há parâmetro para comparação dessa situação com a de um mercado especulativo decorrente de um Governo refém da rolagem de sua dívida no curto prazo com o de financiamento do investimento produtivo. Quando comparado com juros internacionais variando na faixa de 6% a 8% mais *spread* de 2% a.a. um referencial mais sólido para análise do investimento. E nessa comparação a adoção da opção acabou gerando um subsídio implícito da ordem de 6,5% a 8,5% a.a. em função do atraso da BTN (depois TR) em relação às taxas de inflação. Do mesmo modo, numa

atividade de enorme risco, como a agropecuária, não há racionalidade, a não ser em casos muito especiais ligados a empreendimentos para exportação ou muito rentáveis e protegidos, para se realizar investimento nas demais opções fornecidas pelo PNDR. Poucos projetos produziram, sem as condições especiais já especificadas, uma taxa interna de retorno compatível com um custo do dinheiro da ordem de 14% a 17% reais a.a. A não ser que ao lado do financiamento estejam sendo agregadas outras vantagens "não financeiras" em termos de outros instrumentos governamentais de política para a agropecuária como, por exemplo, a redução drástica dos custos variáveis garantida para um horizonte mais largo de tempo que permita um *mix* menor de comprometimento financeiro dos custos totais de produção.

O custo do dinheiro tem produzido um crescimento do endividamento dos agropecuaristas junto às instituições financeiras na mesma medida em que crescem movimentos para o perdão da dívida e de mudanças na forma de correção monetária¹⁵. A média de inadimplência dos financiamentos agropecuários do Banco do Brasil, principal agente executor da política de crédito rural, cresceu de 2,5% em 1981 para 12% em 1988, o que após várias renegociações e perdões baixou o índice para 6,6% em dezembro de 1993. No tocante ao perdão das dívidas, em 1986, o Ministério da Fazenda determinou por ocasião do Plano Cruzado a devolução de US\$180 milhões aos agropecuaristas. A Constituição de 1988, por sua vez, incluiu dispositivo de perdão para o endividamento para micro e pequenos agropecuaristas nas suas disposições transitórias o que redundou num montante de US\$275 milhões. A implementação do Plano Collor em 1990 gerou uma demanda judicial em função do descompasso da correção dos

¹⁵A proposta que é defendida com maior ênfase pelas lideranças rurais é a denominada "equivalência em produto", segundo a qual o valor do crédito seria convertido em número de unidades físicas de produto agrícola no momento do contrato e o pagamento desse empréstimo seria realizado com base na reconversão desse volume físico novamente em valores monetários com base nos preços vigentes no momento em que fosse executado o pagamento. Com isso estaria eliminado o descompasso entre a correção da dívida e dos preços no período de realização da safra. A Lei Agrícola Brasileira, Lei Federal nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991, garante a adoção desse sistema para micro e pequenos agropecuaristas. Na verdade proliferaram inúmeros mecanismos de equivalência em produto, adotados pelas instituições estaduais em várias unidades da federação brasileira. Um apanhado dessas variantes é feito por SOBOLL (1993).

TABELA 24 - Estimativa da Diferença Global do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso Decorrente da Implementação do PNDR, Brasil, Outubro de 1989 a Dezembro de 1992

(em Cr\$1 mil)¹

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor acumulado	Diferença	Porcentagem
10/89	1.818.965.835	1.818.965.835	0	0,00
11/89	2.654.077.146	2.570.191.888	83.885.258	3,16
12/89	2.654.077.146	2.433.111.937	220.965.208	8,33
01/90	2.991.567.573	2.510.872.265	480.695.308	16,07
02/90	3.020.464.494	2.312.114.471	708.350.024	23,45
03/90	3.025.184.604	2.207.950.395	817.234.209	27,01
04/90	3.038.066.378	2.814.747.780	223.318.598	7,35
05/90	3.042.085.235	2.584.590.573	457.494.663	15,04
06/90	3.042.659.509	2.498.943.850	543.715.660	17,87
07/90	3.042.659.509	2.424.458.324	618.201.185	20,32
08/90	3.042.659.509	2.378.515.562	664.143.948	21,83
09/90	3.237.910.401	2.549.598.919	688.311.482	21,26
10/90	3.307.876.977	2.595.320.121	712.556.856	21,54
11/90	3.308.065.029	2.507.983.862	800.081.167	24,19
12/90	3.310.039.081	2.513.935.945	796.103.136	24,05
01/91	3.310.039.081	2.502.535.110	807.503.971	24,40
02/91	3.310.039.081	2.483.986.077	826.053.003	24,96
03/91	3.312.197.669	2.515.409.691	796.787.978	24,06
04/91	3.466.027.283	2.663.710.019	802.317.264	23,15
05/91	3.672.004.572	2.930.937.388	741.067.184	20,18
06/91	3.684.326.457	2.932.513.049	751.813.408	20,41
07/91	3.684.326.457	2.862.750.921	821.575.537	22,30
08/91	3.692.722.428	2.789.756.527	902.965.901	24,45
09/91	3.723.526.440	2.834.573.830	888.952.610	23,87
10/91	3.724.072.497	2.759.837.474	964.235.024	25,89
11/91	3.724.072.497	2.860.184.776	863.887.721	23,20
12/91	3.724.072.497	3.006.319.723	717.752.774	19,27
01/92	3.726.045.390	2.969.244.857	756.800.533	20,31
02/92	3.726.045.390	2.980.506.364	745.539.026	20,01
03/92	3.726.045.390	3.059.651.009	666.394.381	17,88
04/92	3.726.045.390	3.123.008.758	603.036.632	16,18
05/92	3.726.886.132	3.053.524.927	673.361.205	18,07
06/92	3.726.886.132	3.043.749.630	683.136.502	18,33
07/92	3.726.886.132	3.088.063.327	638.822.805	17,14
08/92	3.726.886.132	3.025.745.074	701.141.058	18,81
09/92	3.726.886.132	2.976.283.952	750.602.180	20,14
10/92	3.726.886.132	2.980.529.995	746.356.137	20,03
11/92	3.726.886.132	2.960.572.905	766.313.226	20,56
12/92	3.726.886.132	2.967.604.526	759.281.606	20,37

¹Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

TABELA 2i - Quadro Consolidado dos Recursos do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR), Brasil, Posição em Dezembro de 1992¹

Opção	Desembolso	Saldo devedor	
		Valor	% ²
Opção "A"	6.045.274,00	6.932.503,00	114,68
Opção "B"	404.659.353,00	436.496.235,00	107,87
Opção "C"	3.316.181.506,00	2.524.176.789,00	76,12
Total	3.726.886.132,00	2.967.604.526,00	79,13

Opção	Juros		Saldo + juros	
	Valor	% ²	Valor	% ²
Opção "A"	883.873,00	14,62	7.816.376,00	129,30
Opção "B"	70.176.549,00	17,34	506.632.784,00	125,21
Opção "C"	944.268.697,00	28,47	3.468.445.486,00	104,59
Total	1.015.329.119,00	27,24	3.982.933.645,00	106,87

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

²Em relação ao desembolso acumulado igual a 100.

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de dados obtidos junto à Secretaria do Tesouro Nacional.

preços mínimos e preços administrados em relação aos saldos devedores dos contratos de financiamento que pode atingir a cifra de US\$900 milhões, volume que poderá ser ainda mais expressivo se for levada adiante a proposta de extinção da correção monetária retroativa a 1979, aprovada como decorrência do relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre o endividamento rural.¹⁶

Com todos esses perdões das dívidas e renegociações em fevereiro de 1994 o total do endividamento dos agropecuaristas com o Banco do Brasil atingia a expressiva cifra de US\$6,96 bilhões, sendo que desse montante cerca de US\$68,1 milhões (11% do total) são considerados perdidos, estando incluídos nos créditos a liquidar. Outro aspecto relevante é o perfil dos devedores, pois os haveres dos grandes tomadores representam 85% dos débitos, das cooperativas outros 6%, enquanto os demais agropecuaristas (pequenos e médios) têm apenas 9% dos empréstimos em atraso.

Essa participação dos grandes tomadores no montante das dívidas constituiu-se em quase o dobro da participação dessa classe de clientes no valor financiado para o crédito rural em geral que no período 1989-91 foi de 45,6%. Há, portanto, duas conclusões básicas desse fato, sendo que a **primeira** trata do equívoco das instituições financeiras de privilegiarem os grandes tomadores sob a pretensa alegação de maior capacidade de pagamento, pois a realidade indica exatamente o contrário, ou seja, quem tem honrado os compromissos são os pequenos e médios tomadores. A **segunda**, embora não existam dados para relacionar, é que o perfil dos devedores enquadra-se exatamente naquele encontrado no PNDR e, desse modo, os subsídios realmente praticados podem ser muito mais expressivos, principalmente se prosperar a eliminação retroativa da correção monetária o que levaria a um subsídio no PNDR de Cr\$802,58 bilhões a preços de dezembro de 1992, ou seja, equivalente a 21,53% do saldo devedor. Entretanto, os desdobramentos das negociações políticas face à resistência imposta pelo Governo Federal indicam níveis menores de comprometimento de recursos governamentais para bancar o perdão das dívidas do crédito rural, o que é auspicioso pelo caráter

¹⁶Essas cifras sobre o endividamento rural e os prejuízos do Banco do Brasil com o Crédito Rural foram retiradas da reportagem de MORAES (1994) que divulga relatório daquela instituição federal sobre o assunto.

regressivo e injusto dessa medida frente aos menores tomadores.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS: UMA DISCUSSÃO SOBRE O PAPEL DO CRÉDITO NO REDESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA

O Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) foi implementado num período particularmente difícil da economia brasileira. O ano de 1989 fechava uma década de estagnação econômica denominada por muitos analistas de "década perdida", uma vez que as taxas de crescimento do produto nacional foram baixas contrapondo-se aos níveis elevados do decênio anterior. As crises das economias capitalistas estão associadas fundamentalmente à ruptura de padrões de financiamento do investimento. Noutras palavras, as crises mais longas, prolongando os movimentos de desaceleração, decorrem da incapacidade de mobilização de recursos, pelo Estado ou sistema financeiro, para realizar políticas anticíclicas ou de alavancagem de nova fase de inversões. No Brasil, face à presença central do Estado como mobilizador de recursos, há, também no mesmo período, a profunda crise fiscal, pois rompiam-se os últimos pilares de sustentação das políticas engendradas sob a égide do Estado Desenvolvimentista.

A crise fiscal tem como conteúdo os contrangimentos externos, a elevada dívida contraída nos anos de recursos abundantes do mercado de eurodólares desde a metade da década de 60 e "estatizada" por uma série de medidas consecutivas de política econômica da década de 70 em diante. Outra face do mesmo problema está associada ao endividamento interno que resulta principalmente dos mecanismos de política econômica relacionados à gestão interna dos recursos captados no exterior. No plano institucional, esses mecanismos são derivados da reforma de 1966, que rompendo com os pressupostos da ação estatal lastreada na emissão primária e no capital externo que haviam sustentado o Plano de Metas no período 1957-61, deu contornos instrumentais para o financiamento via endividamento público, o que garantiu a capacidade de engendramento de políticas anticíclicas que deram origem ao "milagre brasileiro" e principalmente ao II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

O padrão de financiamento calcado no endividamento público garantiu por mais de uma década o crescimento a taxas elevadas. No crédito rural há o exemplo típico para análise das políticas públicas nesse período áureo. O Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi criado em 1966 como instrumento básico da política de modernização da agropecuária tendo sido alocados recursos em volumes crescentes, o que levou a atingir Cr\$137,12 trilhões, a preços médios de 1992, no pico da implementação desse mecanismo que correspondeu a 1979, exatamente o último ano da década de 70. Os recursos eram oriundos de fontes governamentais acrescidas da aplicação de exigibilidades pelas quais os agentes financeiros privados eram obrigados compulsoriamente a aplicar parcela dos depósitos à vista em crédito rural.

A realização dessa política de modernização da agropecuária trazia em suas normas a obrigatoriedade da utilização do padrão tecnológico moderno associado explicitamente aos insumos industriais. A par dessa compulsoriedade de tecnificação dos beneficiários, os mesmos eram atraídos inicialmente pela existência de **crédito subsidiado** como forma de estímulo à maior demanda de insumos e máquinas. Noutras palavras, para romper com mais rapidez o bloqueio interposto pelos agropecuaristas mais tradicionais à modernização, a política governamental de crédito rural privilegiava os adotantes com taxas de juros negativas e assim, mais que suas virtudes tecnológicas e seus impactos na produção, a demanda de insumos e máquinas foi alavancada pelo dinheiro barato.

A política agrícola brasileira recente, no tocante à sua instrumentalização, pode ser periodizada em duas fases distintas. A primeira, caracterizada pelo crédito rural subsidiado, deu suporte à expansão da utilização de insumos e máquinas tornados relativamente baratos e, tendo início na metade da década de 60 atingiu seu auge no final da de 70. A segunda representada pelos anos 80 em diante assistiu ao fim da explicitação dos subsídios ao crédito rural com redução significativa dos recursos alocados. Essa queda foi tão drástica que seu nível em 1992 foi de Cr\$34,32 trilhões, o que corresponde aos níveis praticados no início dos anos 70 e a quatro vezes menos que 1979. Esse desempenho deveu-se fundamentalmente à crise fiscal do Estado brasileiro que, espremido pelos elevados endividamentos externo e interno, encontrou-se incapacitado para ensejar a mobilização de recursos para a

persistência do modelo de política agrícola calcado no crédito rural subsidiado.

A capacidade instalada na década de 70 permitiu contudo uma tendência persistente de crescimento a taxas menores mas positivas da agropecuária nos anos 80 quando maturaram vários investimentos do período anterior. A transição da fase de insumos tornados baratos por recursos de crédito subsidiado e em montantes elevados para a de insumos encarecidos pela redução dos subsídios e recursos escassos produziu desempenhos positivos da agropecuária. O ajustamento foi possível porque existia uma larga margem para a racionalização dos custos e crescimento da produtividade. O encarecimento relativo dos insumos levou à busca de elevação da produção por unidade de produto aplicado e melhor depreciação da maquinaria com a disseminação de um conjunto de técnicas que, antes dispendiosas em função de baixos ganhos marginais, agora fundamentais para a redução do custo médio. De outro lado, já era de plena aceitação por um amplo universo de agropecuaristas o uso de insumos e máquinas, tendo sido rompidas barreiras culturais e mesmo ecológicas à irradiação dessas tecnologias. Era amplamente aceita na agropecuária a lógica da modernidade calcada no progresso técnico impregnando os empreendedores de que o caminho da produtividade era fundamental à competitividade, notadamente a externa, que se constituiu em importante saída pela restrição a que foi submetido o mercado interno face à retração do salário real aprofundada pelo desemprego.

A inexistência de recursos suficientes no crédito rural estatal fez surgir novas formas de financiamento da produção e do investimento na agropecuária. A participação de recursos privados no custeio da safra e no próprio investimento são bastante expressivos suprimindo em grande parte a insuficiência de recursos públicos. O montante anual de recursos aplicados na agropecuária no financiamento da produção, seja no custeio, no investimento ou na comercialização, soma aproximadamente US\$21 bilhões, dos quais os recursos oficiais do crédito rural representam US\$5 bilhões. Da parcela adicional, a quota que fica por conta dos exportadores de cereais com antecipações aos agropecuaristas é da ordem de US\$3,5 bilhões. Do restante, parte é coberta por recursos próprios ou pelas indústrias de transformação ou cooperativas adiantando compras para garantir matéria-prima para suas plantas industriais. Além disso, as próprias indústrias de insu-

mos e máquinas desenvolveram mecanismos de financiamento direto da aquisição de seus produtos.¹⁷

O desenvolvimento desses mecanismos privados tem permitido a manutenção de certo nível de investimento, pois as indústrias têm de manter um nível de atividade compatível com a estrutura de suas plantas montadas, e o custo de manutenção de estoques é proibitivo frente às taxas de juros vigentes no mercado financeiro. A disputa por fatias de mercado também impulsionam na adoção de inúmeras formas de permitir a viabilização das compras pelos agropecuaristas, principalmente de insumos de curto prazo, quais sejam os de custeio onde o problema fundamental a superar é o descompasso entre o plantio e a colheita. A adoção desses mecanismos de venda direta contudo acabam se refletindo numa seleção extremamente mais regressiva dos beneficiários, pois tem acesso a essa prática agropecuaristas com elevada capacidade de cumprimento de seus compromissos futuros. A presença desses recursos "não financeiros" no custeio e no investimento agropecuários tem maior expressão nas áreas de agropecuária mais consolidada, onde esses montantes certamente são mais significativos que os montantes estimados com base somente no crédito rural oficial.

Outro ponto que problematiza as análises que propugnam uma estagnação da modernização agropecuária no período recente é a utilização de estatísticas de uso *per capita* de insumos e máquinas. No tocante aos defensivos e fertilizantes não há coerência em conclusões tiradas a partir de séries de evolução do volume aplicado por unidade de área, pois o nível de concentração das fórmulas comerciais desses insumos aumentou substancialmente e com isso a partir de um volume físico extremamente menor de produto aplica-se até mais quantidade de princípio ativo por hectare. Isso foi uma exigência da racionalização decorrente da fase de recursos escassos e caros, pois permite reduzir o custo final das aplicações. Por outro lado, a proliferação do uso de uma gama de técnicas de manejo de

¹⁷As informações sobre o montante de recursos aplicados nas safras agropecuárias são esparsas e não sistematizadas pois, efectuando-se o crédito rural oficial sobre o qual existe a base de dados consolidada do BACEN, não há um levantamento mais cuidadoso que permita avaliar o real significado dos mecanismos não financeiros na realização do financiamento da produção agropecuária. As cifras citadas tem como fonte, para o montante global aplicado, a Associação Brasileira do Agribusiness (ABAG) e para o adiantamento dos exportadores, a Associação Nacional dos Exportadores de Cereais (ANEC).

pragas, doenças e de solo aumentam a resposta em termos de total de produto obtido por unidade de princípio ativo utilizada, podendo portanto a redução da quantidade por hectare refletir a aceleração da modernidade e não o contrário.

Também para os tratores e máquinas há uma notória prevalência de unidades mais potentes e principalmente com maior rendimento operacional com economia de combustível e melhor conforto, representando dessa maneira um incremento substancial da potência instalada com menor número adicional de máquinas. Por outro lado, a facilidade de acesso à mecanização na fase de recursos de crédito subsidiado acabou gerando a instalação de uma enorme capacidade ociosa de máquinas e equipamentos principalmente em pequenas e médias propriedades que acabaram constituindo uma potência instalada superior ao que comportava suas áreas físicas. Esse ajuste leva algum tempo para se verificar além de que nas regiões agrícolas surgiu um vigoroso mercado de máquinas usadas e uma eficiente estrutura de manutenção e recuperação capazes de "esticar" a vida útil dessa maquinaria. Desse modo, mesmo com o número de tratores crescendo menos, a área abrangida pode ser imensamente superior e da mesma maneira isso representa um avanço da modernização por racionalização de uso.

Todos esses mecanismos "não financeiros" de crédito à agropecuária e o processo interno de racionalização da utilização de insumos e máquinas precisam ser melhor estudados e delineados para a compreensão de como uma agropecuária expande-se a níveis decrescentes e mais caros de recursos financeiros para o investimento e a preços cadentes nos mercados interno e externo. Agregue-se a isso o fato de que a produtividade da terra e mais ainda a do trabalho apresentaram níveis crescentes no período recente. Não há como não associar também a isso as mudanças na composição de culturas e o aprofundamento da especialização regional com o privilégio daquelas com maior estabilidade de mercado. Qualquer que seja a explicação a ser apresentada, ela tem que romper com a trivialidade de relacionar preços e quantidade ofertada e montante de crédito oficial.

De qualquer maneira o final da década de 80 tem um quadro no mínimo paradoxal, pois a manifestação das supersafras de grãos deu-se exatamente no auge da crise do crédito rural e essa ocorrência realizou-se a produtividades elevadas com custos

competitivos no plano internacional mesmo sem quaisquer mecanismos de subsídio direto à exportação.¹⁸ Isso não quer dizer que a agropecuária prescindida de recursos públicos para alavancagem do investimento notadamente para estímulo de tecnologias de ponta como cultura de tecidos e informática. Apenas que no custeio e no investimento em insumos e máquinas, esses recursos públicos escassos devem ser aplicados na abertura de novas frentes agrícolas onde a não consolidação das estruturas produtivas impede a proliferação dos mecanismos não financeiros.

Para o custeio a política governamental deve estimular o autofinanciamento por intermédio de um sólido sistema cooperativista de crédito rural elegendo esse instrumento como preferencial para a alocação dos recursos mobilizados. De outro lado, cabe à ação governamental reduzir os impactos concentradores provenientes da alta regressividade desses mecanismos gestados pela estrutura privada que acabam contemplando segmentos específicos de agropecuaristas com maior capacidade de pagamento. Noutras palavras, os recursos públicos devem atender prioritariamente ao investimento agropecuário numa ordem de prioridades que contemplem regiões e agropecuaristas com perfis definidos de maneira a reduzir impactos concentradores da terra e da renda.

É fundamental nessa fase de escassez a definição de objetivos explícitos para a alocação de recursos para o investimento para se evitar que instrumentos fundamentais para o resgate das desigualdades regionais, como é o caso do Fundo Constitucional do Nordeste (FCN), aplicado na agropecuária com rebate de até 40% na correção monetária, tenham uma destinação genérica. Isso, além de levar à reduzida eficiência dos resultados, na maioria das vezes contribui para exacerbar o conflito federativo criando diferenciais de tratamento elevado para agropecuaristas de igual perfil e mesmo produto. A alocação dos recursos do FCN ao ser realizada em custeio propicia distorções extremamente elevadas no mercado interno de diversos produtos. Deve ser redirecionada para um requisito básico de sua aplicação, qual seja o resgate das populações sob o

¹⁸Uma discussão numa visão estrutural sobre o sentido de outro paradoxo também presente com destaque na crise da década de 80, à medida que nela conviveram, principalmente na sua segunda metade, estendendo-se pelos anos 90, a obtenção de supersafras com o alastramento da fome, pode ser encontrada em GONÇALVES (1993).

fastígio da seca e prioritariamente para o investimento.

Portanto, a realidade exige um redesenho das políticas públicas para a agropecuária definindo um perfil de intervenção governamental compatível com a limitação dos recursos e com a necessidade de redução das desigualdades sociais no plano da redistribuição da riqueza. A adoção de um conjunto de medidas de privilégio ao pequeno e médio agropecuarista, ainda que tímidas, no sentido de reordenar efetivamente o perfil distributivo da terra e da renda no meio rural, são passos importantes nessa redefinição. Ela exige para ser efetiva, a complementação com um leque de instrumentos no que é essencial por exemplo a tributação progressiva da renda fundiária criando custos maiores para a manutenção da terra como ativo especulativo e também maior carga fiscal sobre a renda agrícola tendo ambas como contrapartida a drástica redução dos impostos indiretos.

Nesse contexto a nova política de crédito rural com recursos oficiais limitados não pode ser mero complemento da necessidade global do movimento financeiro da safra como tem ocorrido atualmente. Mais ainda, de nenhuma maneira essa ocorrência pode ser implementada com base em critérios de alocação a mercado com todos os corolários distributivos e de dispersão de recursos resultante dessa prática. Os instrumentos governamentais de política econômica devem seracionados no sentido de liberalizar a potencialidade de financiamento privado da safra, viabilizando recursos por venda antecipada da produção e também com a securitização da propriedade da terra criando um mercado secundário de títulos como base para alavancagem de recursos notadamente para o investimento de grandes empreendimentos.

A crítica fundamental ao PNDR centra-se exatamente nesse ponto, pois no tocante aos impactos distributivos a implementação do programa foi extremamente mais regressiva que o crédito de investimento em geral. Pode-se mesmo afirmar que parcela substantiva da desigualdade na distribuição dos recursos do crédito de investimento agropecuário em geral no período 1989-91 deve-se à presença do PNDR que inclusive promoveu a menização das medidas direcionadoras dos recursos públicos para os pequenos e médios agropecuaristas. O fato de se concentrar na Região Centro-Oeste não teria uma importância fundamental, ao contrário seria coerente com a necessidade de consolidar a ocupação do Brasil Central, se nela o PNDR não

tivesse promovido uma concentração ainda maior dos beneficiários nos grandes tomadores.

De outro lado, a não fixação de prioridades para ramos de atividades na operacionalização do PNDR produz uma dispersão elevada dos recursos, tornando difícil a análise dos impactos da ação governamental. A sugestão fundamental para programas sucedâneos ao PNDR realizados com recursos de empréstimos junto ao Banco Mundial é a adoção de uma linha definida de prioridades locacionais por ramo de atividade e perfil de beneficiários corrigindo as distorções concernentes ao perfil distributivo. Trata-se de um requisito estratégico da implantação de políticas públicas numa ambiência marcada por profundas desigualdades regionais e sociais.

LITERATURA CITADA

- DIAS, Guilherme L.S. O papel da agricultura no processo de ajustamento estrutural no Brasil. In: ROCCA, C.A. org. **Brasil 1980: os desafios da política econômica.** São Paulo: FIEPE/USP, 1988. p.245-288.
- GASQUES, José G. & VILLA VERDE, Carlos M. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. **Agricultura em São Paulo**, SP, v.37, n.1, p.183-204, 1990.
- GONÇALVES, José S. Transformações da agricultura e aprofundamento da heterogeneidade estrutural: as crises brasileiras recentes vistas com base nas idéias de questão agrária em Ignácio Rangel. _____ SP, v.40, n.2, p.135-156, 1993.
- MORAES, Márcio. Mais de 50 mil produtores devem ao BB. **O Estado de São Paulo**, SP, 12 fev. 1994. p.B1. (Caderno de Economia e Negócios).
- SOBOLL, Walter. Novos caminhos para o financiamento da produção agropecuária. **São Paulo em Perspectiva**, SP, v.7, n.3, p.85-93, jul./set. 1993.