

## 1 - INTRODUÇÃO

A agricultura brasileira apresenta um marco de referência em meados dos anos 60 quando teve início seu processo de modernização que viria influir, inclusive, sobre a composição de sua produção nas décadas que se seguiram.

O modelo adotado exigia a incorporação dos chamados insumos modernos que, por serem produzidos fora da propriedade, acarretavam maiores custos de produção e, portanto, deveriam encontrar certa resistência à adoção por parte dos produtores rurais. Assim, para promover a transformação nas condições de produção vigentes, assumiu especial importância a condução da política agrícola, particularmente, do crédito rural. Através da montagem de uma complexa estrutura, fartos recursos e taxa de juro subsidiada, esse instrumento tornou-se o principal agente empregado para criar e sustentar a demanda pelos bens considerados indispensáveis para promover o desenvolvimento da agricultura.

Essa atuação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) se estendeu por toda a década de 70, quando os agentes formuladores da política, pressionados pelo rumo que tomava a economia do País, exigindo ajustes monetários e fiscais, reduziram sensivelmente a oferta de recursos para o crédito rural e deram início a retirada gradual dos subsídios via encargos financeiros. Em 1980, os empréstimos rurais tomados na carteira agrícola foram indexados à correção

monetária e a característica marcante na década de 80 foi o crescimento dos encargos financeiros associado a um montante de recursos cada vez menor.

Como resultado imediato, os investimentos foram diretamente afetados, principalmente, enquanto finalidade a ser atendida pelo crédito rural, com priorização das operações de custeio e comercialização que, no curto prazo, reuniam condições para assegurar o atendimento das metas de produção estabelecidas para auxiliarem no combate inflacionário.

Embora essa necessidade de produção do setor agrícola se mantenha ao longo do tempo, visando gerar divisas via exportação e controlar preços internos, reduzir a pressão sobre os salários e, conseqüentemente, o nível de inflação, o que se observou no ano de 1989 foram recursos extremamente escassos e encargos financeiros em níveis reais, agravados pelo risco adicional da pós-fixação em uma economia em situação de descontrole inflacionário. Dessa forma, o instrumento de crédito agrícola passou a ser afetado como um todo, perdendo suas características iniciais de ágil indutor de transformações no processo de produção da agricultura.

Considerando-se, ainda, que a crise pela qual atravessa a economia brasileira é de difícil solução no curto prazo e, assim, que dificuldades na condução da política agrícola deverão persistir; e, em que pesem as críticas sobre a atuação do instrumento de crédito, especialmente sobre sua abrangência e caráter distributivo, os resultados de sua atuação foram

(1) Recebido em 21/06/90. Liberado para publicação em 13/07/90.

(2) Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA).

positivos sobre a produtividade da terra e do trabalho, o que lhe confere singular importância; acredita-se que o Estado pode, através de uma reformulação no modo de conduzir a política voltada à agricultura, contribuir para assegurar o desenvolvimento agrícola alcançado e, até, para promover novas transformações.

Portanto, o objetivo do presente estudo é fornecer subsídios para essa revisão, através de uma análise reflexiva da evolução do crédito rural necessária para a década de 90 que se inicia, ainda que de maneira sucinta.

## 2 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O CRÉDITO RURAL NO BRASIL

A implementação do crédito rural, pela Lei no.4.829 de 1965, definiu explicitamente como seus objetivos o provimento de fundos externos para financiar uma parcela considerável dos custos diretos de produção e comercialização da agricultura; o estímulo à formação de capital; a aceleração do processo de adoção tecnológica (tecnologia moderna); e o fortalecimento da posição econômica dos produtores agrícolas, especialmente, das categorias dos pequenos e médios.

Como objetivo implícito, de acordo com Mendonça de Barros (3), deveria criar demanda para o setor industrial com produção voltada para a agricultura que atravessava grave crise em função, entre outros fatores, de superdimensionamento do parque instalado. Esse fato seria um dos responsáveis por grande parte das distorções que o financiamento da

agricultura assumiria nos anos seguintes.

A disponibilidade de recursos é condição indispensável para o sucesso de uma política de financiamento e, sendo assim, uma análise da aplicação de recursos em crédito rural, no período 1969-88, permite inferir que os três primeiros objetivos-meta puderam ser atendidos até 1979, uma vez que o volume aplicado foi crescente em termos reais até aquele ano (quadro 1).

Essa expansão se deu à taxa de juro subsidiada, justificada, principalmente, quando da criação do SNCR, como necessária para estimular a adoção tecnológica proposta, tendo em vista o diferencial de custos que seria incorporado ao sistema produtivo e o caráter tradicional do produtor rural brasileiro. Além disso, de acordo com Araújo & Meyer(4) esse subsídio teria sido empregado, também, para compensar os produtores rurais das políticas discriminatórias, contra o setor especialmente de preços e câmbio, estabelecidas para estimular a industrialização e controlar a inflação.

No entanto, a respeito do subsídio, Rezende (5) aponta que a diferença entre a taxa de juro de mercado e a cobrada no crédito rural gerou uma demanda especulativa (reaplicação no próprio mercado financeiro), forçando a expansão da oferta de recursos além das reais necessidades da agricultura, constituindo-se em importante fonte de distorção de política setorial.

Esse problema gerado pelo subsídio é atenuado a partir de 1980, uma vez que o crédito à agricultura

- 
- (3) Mendonça de Barros, José R. Política e desenvolvimento agrícola no Brasil. In: Veiga, Alberto, coord. Ensaio sobre política agrícola brasileira. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1979. p.9-36.
- (4) Araújo, Paulo F.C. de & Meyer, R.L. Política de crédito agrícola no Brasil: objetivos e resultados. In: Veiga, Alberto, coord. Ensaio sobre política agrícola brasileira. São Paulo, Secretaria da Agricultura, 1979. p.137-162.
- (5) Rezende, Gervásio C. de. A política agrícola e a estabilização macroeconômica. In: IPEA. Perspectivas da economia brasileira - 1987. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1987. cap.7, p.151-166.

QUADRO 1. - Valor do Crédito Agropecuário, por Finalidade, Brasil, 1969-89

(em cruzeiro)(1)

Ano	Custeio	Investimento	Comercialização	Total
1969	47.423.755	28.542.037	25.682.424	101.648.216
1970	54.319.366	32.792.337	34.210.304	121.322.007
1971	61.183.733	41.252.324	37.904.350	140.340.407
1972	72.334.083	57.415.940	43.856.610	173.606.633
1973	105.014.404	81.284.964	59.511.689	245.811.057
1974	137.375.670	92.358.368	75.379.999	305.114.037
1975	194.854.865	138.923.171	110.786.845	444.564.881
1976	192.243.380	147.674.226	115.615.787	455.533.393
1977	192.409.093	98.712.205	115.781.041	406.902.339
1978	197.333.236	103.337.525	113.116.275	413.787.036
1979	259.300.346	128.797.534	127.450.666	515.548.546
1980	278.981.371	92.488.490	121.578.633	493.048.494
1981	250.791.927	66.097.581	110.740.973	427.630.481
1982	266.388.373	54.312.545	93.423.284	414.124.202
1983	194.373.238	52.192.028	66.038.760	312.604.026
1984	134.598.532	23.501.700	32.854.277	190.954.509
1985	193.608.240	35.289.427	43.389.075	272.286.742
1986	227.145.705	130.117.633	48.769.549	406.032.887
1987	224.548.506	54.722.460	40.796.349	320.067.315
1988(2)	144.432.512	27.786.987	3.798.163	176.017.662
1989(3)	13.237.925	8.103.390	9.872.138	31.213.453

(1) Valores reais a preço de janeiro de 1990, tendo sido usado como deflator o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), base 1986=100.

(2) Valores preliminares.

(3) Valores preliminares até setembro de 1989.

Fonte: BACEN/Derur - Anuário Estatístico de Crédito Rural.

passou a ser indexado à correção monetária (em 1984 ela já é plena) e os montantes aplicados passam a ser decrescentes em termos reais, como resultado da condução da política econômica, destacando-se o maior efeito redutor sobre a finalidade de investimento (6).

Ao longo dos anos, a política de crédito rural assume, ainda, a característica de concentração de recursos em termos de regiões, categorias de produtores e culturas que foram beneficiados (7, 8, 9), tendo a sua forma de execução recebido duras críticas sem, contudo, sofrer séria revisão.

De acordo com Carvalho (10) e Guedes Pinto (11) pode-se ainda inferir que o quarto objetivo, proposto quando da Lei no.4.829, foi apenas parcialmente atendido, pois os recursos se concentraram nas mãos dos grandes e médios produtores. Com relação a esse aspecto, o Governo tentou reverter esse comportamento ao obrigar que parte dos recursos aplicados em crédito rural fossem dirigidos para as categorias de mini e pequenos produtores pelos agentes financeiros e, inclusive, em 1988, liberou esse processo ao garantir que os recursos provenientes de aporte do Tesouro Nacional só poderiam ser aplicados com essas categorias.

Do ponto de vista das fontes de recursos para sustentar o financiamento do setor, o orçamento da União foi importante até o final dos anos 80, a despeito das tentativas governamentais de transferir essa atribuição aos agentes financeiros privados, através da obrigatoriedade de aplicação de parte dos depósitos à vista em crédito para a agricultura (exigibilidade bancária).

Em que pese as críticas apontadas à condução do instrumento de crédito rural, a mudança no padrão tecnológico da agricultura brasileira, embora não tenha ocorrido de modo homogêneo entre as diversas regiões do País, constituiu-se em benefício para o desejado crescimento de sua produção.

Assim, observou-se um emprego crescente de sementes melhoradas, fertilizantes, corretivos e defensivos, que no início era exigido através da apresentação de um projeto técnico pelo tomador de recursos e, no caso específico dos fertilizantes, teve um estímulo extra via crédito agrícola (12), assim como, de máquinas e equipamentos (13, 14), que como resultado trouxeram um aumento nas produtividades da terra e do trabalho.

Ainda que não se possa conferir apenas ao crédito rural a responsabilidade sobre o comportamento

- 
- (6) Silva, Valquíria da; Vieira, José L.T.M.; Gatti, Elcio U. Crédito rural de investimento: uma análise do período 1979-89. Agricultura em São Paulo, v.37, t.1, 1990, p.49-64.
  - (7) Carvalho, Maria A. de & Gimenes, Maria T.C. Aspectos distributivos do crédito rural na agricultura do Estado de São Paulo. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 1982. 27p. (Relatório de Pesquisa, 11/82)
  - (8) Id. Comportamento evolutivo de algumas das principais culturas no Estado de São Paulo em relação a área, custo variável médio, preço mínimo e crédito de custeio agrícola. São Paulo, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, IEA, 1980. 25p. (Relatório de Pesquisa, 09/80)
  - (9) Silva, Valquíria da. O caráter distributivo do crédito rural de custeio agrícola no Estado de São Paulo. São Paulo, Secretaria da Agricultura, IEA, 1988. 18p. (Relatório de Pesquisa, 20/88)
  - (10) Carvalho, Maria A. de & Gimenes, Maria T.C., op. cit. nota 7.
  - (11) Guedes Pinto, Luiz C. Grupos de interesse e crédito rural no Brasil. Revista de Economia Rural, v.19, n. especial, 1981, p.65-83.
  - (12) Araújo, Paulo F.C. de & Meyer, R.L., op. cit. nota 4.
  - (13) Rezende, Gervásio C. de, op. cit. nota 5.
  - (14) Silva, Valquíria da; Vieira, José L.T.M.; Gatti, Elcio U., op. cit. nota 6.

da produção agrícola, ele contribuiu de alguma forma para sua composição ao interagir com os demais instrumentos de política setorial e aos componentes de mercado de produtos propriamente dito.

De modo geral, quando se passa de uma situação de recursos abundantes e subsídio para uma de recursos escassos e encargos reais sem um efeito compensador sobre a renda, tem-se, como consequência, em algum grau, uma alteração no padrão tecnológico, que já no curto prazo poderá afetar os níveis de produtividade e de produção. E é esse comportamento que se observa com relação à disponibilidade de recursos na década de 80, podendo-se afirmar que no ano de 1989, sob esse aspecto, a política de crédito rural funcionou apenas enquanto legislação.

### 3 - CRÉDITO RURAL E PLANO COLLOR

O plano de ajuste econômico em execução pelo novo Governo trouxe consigo implicações para o crédito agrícola que merecem alguns comentários específicos, embora, conforme discutir-se-á mais adiante, não tenha trazido alterações estruturais de maior profundidade no que se refere a sua forma de atuação.

Nesse sentido, houve empenho em se transferir para o setor bancário o papel majoritário de fonte financiadora da agricultura, através de mudanças na legislação, principalmente, sobre a exigibilidade de aplicação de parcela dos depósitos à vista em crédito rural, que passou a ser de 25%, independentemente do porte da instituição financeira, assim como, a defasagem entre os períodos de base para cálculo e de ajustamento (aplicação propriamente dita) foi sensivelmente reduzida e impôs-se o recolhimento do montante da exigibilidade efetivamente não aplicado ao Banco Central sem direito a correção durante o período de retenção, além da possibilidade de pesada multa.

Essa medida é positiva na

medida em que no curtíssimo prazo possibilitará reverter a tendência de queda no volume do crédito aplicado, pois a conjuntura econômica do momento acarretou um crescimento dos depósitos à vista e, conseqüentemente, na disponibilidade dos recursos. E, ainda, ao ser reduzido o período entre cálculo e aplicação, é exigida dos agentes financeiros maior agilidade nas operações, o que deverá contribuir para reduzir o poder desses agentes sobre o direcionamento da produção e o efeito concentrador desse instrumento.

Um aspecto negativo é que ao se fixar um percentual único para todos os meses - enquanto a demanda por recursos não é homogênea ao longo do ano, e sim apresenta períodos de pico - poderá ocorrer excesso de recursos em algum período e falta em outro. Essa situação poderá gerar pressão, principalmente, dos agentes financeiros e, conseqüentemente, inviabilizar os efeitos considerados benéficos.

Outro aspecto importante com relação aos recursos, refere-se ao desconto permitido, para efeito do cálculo do imposto de renda sobre a agricultura, do saldo em caderneta de poupança rural, que deverá atuar como estímulo a esse tipo de aplicação e que desde sua criação em 1986 tem se constituído em importante fonte de financiamento.

No entanto, a sinalização do Governo tem sido apenas no sentido de demonstrar que deverá ficar à parte da execução prática do instrumento, ao menos neste ano. Esse fato é preocupante, pois considera-se que, quando bem conduzida, a participação do Estado é importante para atender às necessidades de desenvolvimento setorial. Isto, naturalmente, exigirá um planejamento de longo prazo, e sua credibilidade passará pela do plano econômico como um todo.

### 4 - REFLEXÕES SOBRE UMA NOVA FORMA DE CONDUÇÃO DO CRÉDITO RURAL PELO ESTADO

Nenhum instrumento de polí-

tica setorial pode funcionar adequadamente se no conjunto os diversos instrumentos não estiverem operando de modo harmônico e com a mesma eficiência, do ponto de vista da atuação do Estado. Contudo, conforme o objetivo proposto por este estudo, as reflexões a seguir se aterão, apenas, à política agrícola de crédito.

Pensar uma política setorial é pensar sob a perspectiva da política macroeconômica, dada a íntima relação entre elas. Nesse sentido, tendo em vista as influências do atual plano de ajuste econômico sobre o crédito e a renda agrícolas, a atuação do Crédito Rural deve ser repensada de forma séria para que, a exemplo do que ocorre nas principais economias do mundo, o setor agrícola tenha seu desenvolvimento amparado por uma legislação eficiente e por uma justa política de financiamento.

Dessa forma, considerando-se que o controle do déficit público restringe a oferta de recursos do Estado para financiar as atividades produtivas a curto e médio prazos e reduz sensivelmente a possibilidade de subsídio, a política de crédito deve dar tratamento diferenciado para as finalidades de custeio, investimento e comercialização, cujos resultados se diferenciam em termos de horizonte de tempo.

As operações de custeio e comercialização, por serem de giro mais rápido e, geralmente, de menor valor unitário comparativamente às de investimento, sob a ótica econômica atual, deveriam ser atendidas, preferencialmente, por recursos das exigibilidades, cabendo à União apenas atuar nas safras como agente de comercialização para formar estoques reguladores. Esse comportamento, aliado à disponibilidade de recursos para operações de Empréstimos do Governo Federal (EGFs), contribuiria para uma política de sustentação da renda agrícola, a qual permitiria ao setor pagar encargos financeiros reais. Além disso, os agentes privados que compõem o Sistema Nacional de Crédito Rural, dada a rotatividade desses tipos de

financiamento, se sentiriam estimulados a participar da carteira de crédito agrícola.

O crédito de custeio, especificamente, ainda dadas as atuais condições, deveria ser, também, de responsabilidade do próprio setor, que o viabilizaria com sua própria renda (auto-financiamento); das cooperativas de produtores; e de créditos diretos, principalmente, para a aquisição de insumos (livre mercado), entre outras formas, que poderão surgir na ausência de tutela do Estado.

Para aquelas culturas e regiões onde ocorressem problemas graves de frustração de safra, que viessem a comprometer a renda agrícola, o Estado precisaria avaliar a necessidade de sua atuação no sentido de corrigir uma distorção casual. Além disso, ao atuar dessa maneira, poderia orientar a produção de culturas, por exigências conjunturais de curto prazo. Nesse último caso, o crédito oficial poderá ser utilizado de modo sincronizado com a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) e com as operações de Aquisições do Governo Federal (AGFs), para melhor atingir o objetivo de influir na produção e aumentar a oferta de determinado produto, como um exemplo de atuação sincronizada da política agrícola.

Para os investimentos desejáveis para a promoção de crescimento e em processos de transformação, mas cujos retornos requerem maior período de maturação e, portanto, muitas vezes exigem que o produtor rural tome um financiamento, a atuação do Estado deveria se dar, prioritariamente, através de programas especiais. Nesses casos, deveria ser considerada, inclusive, a possibilidade de subsídio, que ao se fazer mister, se bem orientado e sob controle, constituir-se-ia num importante instrumento auxiliar para promover o desenvolvimento econômico de determinada atividade, entre outras formas benéficas que seu uso pode ter. Para o caso de investimentos que exijam menor aporte de capital e que sejam de interesse do produtor individual, o tratamento deveria ser o

mesmo das finalidades de custeio e comercialização, com o tomador de recursos tendo que competir pela mesma fonte de financiamento.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura, assim como os demais setores que compõem a economia de um país, necessita de uma política setorial para sua sobrevivência sadia, sendo, portanto, de extrema importância a atuação firme do Estado, que pode ter como um dos principais resultados a confiabilidade da sociedade em seus governantes. Esse comportamento é indispensável para o bom funcionamento dos setores produtivos e, especificamente, para a atividade agropecuária, o que não vem ocorrendo já há alguns anos, constituindo-se em mais uma meta a ser atingida pelo novo Governo.

Sendo assim, considera-se que a política agrícola para o setor exige uma análise profunda que, provavelmente, deverá acarretar uma revisão na forma de sua condução, buscando-se maior eficiência. Para tal, deve ser planejada dentro da nova realidade econômica e não mais sofrer apenas ajustes imediatos, sendo definidos objetivos claros a serem cumpridos sob uma perspectiva de longo prazo. A atuação nesse sentido é de extrema importância para a agricultura, tendo em vista seu peculiar processo de produção que uma vez iniciado não há como retroagir em termos de meta de produção frente a uma alteração negativa na conjuntura econômica e/ou política.

Dentro desse processo de revisão, obviamente se enquadra o instrumento de crédito rural que poderá, se bem orientado, novamente, assumir papel de destaque necessário para futuras transformações regionais, de composição de produção, de sub-setores que se deseja implementar, ou simplesmente desempenhar função de apoio à atividade agropecuária.