

IPEA

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais

AGRICULTURA: Desempenho Recente e Perspectivas

Trabalho preparado por solicitação do
Presidente do IPEA, Dr. Roberto Martins

Maio de 1999

Sumário

Agricultura: Desempenho Recente e Perspectivas

I. Algumas Variáveis de Desempenho e Questões de Financiamento

José Garcia Gasques e Júnia Cristina P.R. da Conceição

II. Política de Estabilização de Preços e Renda

Carlos M. Villa Verde

III. Comércio Internacional do Agronegócio

Frederico Andrade Tomich, Luís Carlos Garcia de Magalhães,

Fernando Gaiger Silveira

IV. Agricultura Familiar: Reforma Agrária e o PRONAF

Brancolina Ferreira, Fernando Gaiger Silveira

Agricultura: Desempenho Recente e Perspectiva

Introdução

O objetivo deste relatório é apresentar os traços principais do desempenho recente da Agricultura Brasileira e suas perspectivas num horizonte de curto prazo.

Houve, inicialmente, uma preocupação de situar o desempenho interno da agricultura analisando algumas variáveis, como: produção, área, produtividade, renda agrícola e emprego.

A análise dessas variáveis permite um diagnóstico da situação do setor agrícola e fornece subsídios para a discussão de perspectivas.

O relatório não pretende ser exaustivo, mas procurou abranger áreas cruciais quanto a problemática da agricultura, no que se refere às diretrizes de política, quais sejam: financiamento, política de estabilização de preços e renda, comércio internacional e agricultura familiar. Estes constituem, sem dúvida, os principais pontos discutidos nos últimos anos e deverão continuar a ocupar um destaque na agenda de política Agrícola.

I - Algumas Variáveis de Desempenho e Questões de Financiamento

1. Produção de Grãos

Uma observação geral que pode ser feita ao analisar as informações de safras dos últimos três anos é que há uma tendência de queda de produção para a maioria dos produtos, de uma relação de mais de 30 sobre os quais o IBGE faz um acompanhamento sistemático. A queda de produção em alguns produtos reflete um comportamento conjuntural motivado por situações de preços e outros fatores de política agrícola, enquanto outros mostram quedas persistentes de produção. No primeiro caso, são típicos o arroz e milho que por situações específicas de mercado tiveram queda de produção em alguns anos (Ver Tabela 1).

Houve neste comportamento recente, algumas lavouras como algodão, café e soja que têm polarizado o crescimento das lavouras devido às elevadas taxas de aumento da produção. Também é importante destacar nesses produtos a expansão motivada pelo crescimento simultâneo da área e do rendimento.

A área das lavouras tem variado entre 1996 e 1998, de 46,0 a 49,5 milhões de hectares. Sem dúvida, os maiores acréscimos têm ocorrido na soja que passou de 10,7 milhões de hectares em 1996 para 13,3 milhões em 1998. Nesta safra (1998/99), a área estimada para a soja é de 12,9 milhões de hectares. As informações da Tabela 2 mostram que soja e milho representaram em 1998 metade da área total de lavouras, de 46 milhões de hectares.

Tabela 1 - Estimativa da Produção Agrícola - Brasil - 1996/98

PRODUTOS	SAFRA	SAFRA	VARIAÇÃO	SAFRA	VARIAÇÃO
	1996	1997	%	1998	%
ABACAXI	1.081.845	1.204.641	11,35	1.089.258	-9,58
ALG.ARBOREO(Caroço)	7.881	3.806	-51,71	1.179	-69,02
ALG.HERBACEO(carçoço)	1.003.199	831.755	-17,09	1.189.231	42,98
ALHO	60.024	59.524	-0,83	57.876	-2,77
AMENDOIM(Casca)	154.190	140.456	-8,91	190.420	35,57
ARROZ(Casca)	9.989.839	9.289.966	-7,01	7.742.883	-16,65
AVEIA(Grão)	220.024	214.544	-2,49	196.806	-8,27
BANANA	561.932	586.036	4,29	532.799	-9,08
BATATA-INGLESA	2.702.942	2.757.234	2,01	2.674.908	-2,99
CACAU(Amendoa)	256.751	285.029	11,01	283.076	-0,69
CAFÉ(Grão)	2.685.641	2.341.229	-12,82	3.422.495	46,18
CANA-DE-AÇUCAR	325.929.067	337.195.499	3,46	339.642.698	0,73
CASTANHA-DE-CAJU	164.664	113.153	-31,28	39.836	-64,79
CEBOLA	962.933	883.988	-8,20	828.209	-6,31
CENTEIO(Grão)	7.499	7.484	-0,20	7.996	6,84
CEVADA (Grão)	223.137	244.095	9,39	302.040	23,74
COCO-DA-BAHIA	1.011.705	1.015.994	0,42	995.402	-2,03
FEIJÃO(Grão)	2.822.340	2.990.720	5,97	2.197.724	-26,52
FUMO(Folha)	470.888	619.750	31,61	509.460	-17,80
GUARANA(Semente)	2.270	1.995	-12,11	2.938	47,27
JUTA(Fibra)	2.001	1.962	-1,95	996	-49,24
LARANJA	109.324.530	114.804.109	5,01	113.194.603	-1,40
MAÇÃ	3.275.826	3.868.520	18,09	3.937.072	1,77
MALVA(Fibra)	9.959	9.824	-1,36	7.594	-22,70
MAMONA	43.391	95.860	120,92	14.196	-85,19
MANDIOCA	24.583.971	24.304.701	-1,14	19.685.913	-19,00
MILHO(Grão)	32.185.179	34.600.876	7,51	29.379.873	-15,09
PIMENTA-DO-REINO	34.464	21.850	-36,60	23.006	5,29
RAMI(Fibra)	4.807	3.600	-25,11	1.900	-47,22
SISAL(Fibra)	129.247	145.049	12,23	127.237	-12,28
SOJA(Grão)	23.562.279	26.430.782	12,17	31.358.116	18,64
SORGO(Grão)	336.242	473.514	40,83	581.018	22,70
TOMATE	2.674.833	2.640.764	-1,27	2.751.065	4,18
TRIGO(Grão)	3.359.447	2.440.863	-27,34	2.223.197	-8,92
UVA	733.585	900.979	22,82	736.470	-18,26

Fonte: IBGE

Tabela 2 - Estimativa da Área Colhida (ha) - Brasil - 1996/98

PRODUTOS	SAFRA	SAFRA	VARIAÇÃO	SAFRA	VARIAÇÃO
	1996	1997	%	1998	%
ABACAXI	49.196	53.039	7,81	51.057	-3,74
ALG.ARBOREO(Caroço)	50.348	26.224	-47,91	11.011	-58,01
ALG.HERBACEO(caroço)	805.400	635.715	-21,07	832.403	30,94
ALHO	12.412	12.930	4,17	10.851	-16,08
AMENDOIM(Casca)	80.012	87.883	9,84	100.205	14,02
ARROZ(Casca)	3.917.463	3.571.594	-8,83	3.069.137	-14,07
AVEIA(Grão)	161.065	195.036	21,09	187.695	-3,76
BANANA	509.960	540.278	5,95	520.032	-3,75
BATATA-INGLESA	187.676	181.560	-3,26	174.470	-3,91
CACAU(Amendoa)	683.544	728.300	6,55	711.174	-2,35
CAFÉ(Grão)	1.989.890	2.050.693	3,06	2.079.593	1,41
CANA-DE-AÇUCAR	4.827.324	4.879.996	1,09	4.979.362	2,04
CASTANHA-DE-CAJU	655.960	679.921	3,65	589.245	-13,34
CEBOLA	74.577	67.801	-9,09	67.011	-1,17
CENTEIO(Grão)	5.600	8.594	53,46	10.040	16,83
CEVADA	89.266	125.034	40,07	156.185	24,91
COCO-DA-BAHIA	258.471	255.751	-1,05	237.238	-7,24
FEIJÃO(Grão)	4.944.699	4.827.660	-2,37	3.327.667	-31,07
FUMO(Folha)	303.558	346.171	14,04	355.843	2,79
GUARANA(Semente)	7.750	8.028	3,59	10.245	27,62
JUTA(Fibra)	1.556	1.537	-1,22	817	-46,84
LARANJA	976.344	975.410	-0,10	1.008.045	3,35
MAÇÃ	26.914	27.463	2,04	26.209	-4,57
MALVA(Fibra)	6.043	5.812	-3,82	5.020	-13,63
MAMONA	121.178	152.227	25,62	61.033	-59,91
MANDIOCA	193.841	1.909.831	885,26	1.585.278	-16,99
MILHO(Grão)	13.415.354	13.554.972	1,04	10.634.237	-21,55
PIMENTA-DO-REINO	18.239	11.789	-35,36	11.151	-5,41
RAMÍ(Fibra)	2.553	1.800	-29,49	900	-50,00
SISAL(Fibra)	146.998	162.467	10,52	162.985	0,32
SOJA(Grão)	10.736.012	11.504.084	7,15	13.252.196	15,20
SORGO(Grão)	189.286	265.634	40,33	330.083	24,26
TOMATE	60.585	60.743	0,26	62.528	2,94
TRIGO(Grão)	1.820.084	1.505.671	-17,27	1.421.377	-5,60
UVA	60.018	56.929	-5,15	57.749	1,44
TOTAL	47.389.176	49.478.577	4,41	46.100.072	-6,83

Fonte: IBGE

A produtividade média dos principais grãos (algodão, arroz, feijão, milho e soja) tem crescido aproximadamente nos últimos três anos, de 2195 Kg/ha na safra 1996/97 para 2339 kg/ha na safra 98/99. Mas o crescimento da produtividade não vem ocorrendo de maneira generalizada na agricultura brasileira. Entre 35 produtos acompanhados pelo IBGE, apenas 15 tiveram ganhos de produtividade na safra 1997/98 (Tabela 3).

Tabela 3 - Estimativa da Produtividade (Kg/ha) - Brasil - 1996/98

PRODUTOS	SAFRA	SAFRA	VARIAÇÃO	SAFRA	VARIAÇÃO
	1996	1997	%	1998	%
ABACAXI	21.991	22.712	3,28	21.334	-6,07
ALG.ARBOREO(Caroço)	157	145	-7,28	107	-26,22
ALG.HERBACEO(carçoço)	1.246	1.308	5,04	1.429	9,19
ALHO	4.836	4.604	-4,81	5.334	15,86
AMENDOIM(Casca)	1.927	1.598	-17,07	1.900	18,90
ARROZ(Casca)	2.550	2.601	2,00	2.523	-3,01
AVEIA(Grão)	1.366	1.100	-19,47	1.049	-4,68
BANANA	1.102	1.085	-1,56	1.025	-5,54
BATATA-INGLESA	14.402	15.186	5,44	15.332	0,96
CACAU(Amendoa)	376	391	4,19	398	1,71
CAFÉ(Grão)	1.350	1.142	-15,41	1.646	44,15
CANA-DE-AÇUCAR	67.518	69.097	2,34	68.210	-1,28
CASTANHA-DE-CAJU	251	166	-33,70	68	-59,38
CEBOLA	12.912	13.038	0,98	12.359	-5,21
CENTEIO(Grão)	1.339	871	-34,97	796	-8,55
CEVADA	2.500	1.952	-21,90	1.934	-0,94
COCO-DA-BAHIA	3.914	3.973	1,49	4.196	5,62
FEIJÃO(Grão)	571	619	8,53	660	6,61
FUMO(Folha)	1.551	1.790	15,41	1.432	-20,03
GUARANA(Semente)	293	249	-15,16	287	15,40
JUTA(Fibra)	1.286	1.277	-0,74	1.219	-4,50
LARANJA	111.973	117.698	5,11	112.291	-4,59
MAÇÃ	121.715	140.863	15,73	150.218	6,64
MALVA(Fibra)	1.648	1.690	2,57	1.513	-10,50
MAMONA	358	630	75,86	233	-63,06
MANDIOCA	126.825	12.726	-89,97	12.418	-2,42
MILHO(Grão)	2.399	2.553	6,40	2.763	8,23
PIMENTA-DO-REINO	1.890	1.853	-1,91	2.063	11,31
RAMI(Fibra)	1.883	2.000	6,22	2.111	5,56
SISAL(Fibra)	879	893	1,54	781	-12,56
SOJA(Grão)	2.195	2.298	4,68	2.366	2,99
SORGO(Grão)	1.776	1.783	0,35	1.760	-1,25
TOMATE	44.150	43.474	-1,53	43.997	1,20
TRIGO(Grão)	1.846	1.621	-12,17	1.564	-3,52
UVA	12.223	15.826	29,48	12.753	-19,42

Fonte: IBGE

Como se observa na Tabela 4, a produção agrícola de grãos deste ano deverá ser a mais alta já obtida, devendo situar-se entre 80 e 82 milhões de toneladas, conforme estimativas do IBGE e CONAB referentes a março e abril de 1999. Os maiores aumentos de produção estão ocorrendo no algodão, arroz e feijão, motivados essencialmente pela melhoria de preços para esses produtos.

A safra deste ano representa um acréscimo de 8,8% em relação a passada. O interessante a observar é que com exceção da laranja e do cacau as demais culturas tiveram neste ano aumento expressivo da produtividade, sendo que os maiores ocorreram no algodão e no arroz.

Tabela 4
Estimativa de Produção de Grãos
Brasil
Safras 1997/98 e 1998/99

Cultura	Safr		(em 1.000 t)
			Varição (%)
	97/98 (a)	98/99 (b)	(b/a)
Algodão (caroço)	763,4	882,4	15,6
Amendoim Total	183,5	168,5	-8,2
Amendoim 1ª Safra	150,0	137,0	-8,7
Amendoim 2ª Safra	33,5	31,5	-6,0
Arroz	8.432,9	11.372,9	34,4
Aveia	198,2	198,2	--
Centeio	8,1	8,1	--
Feijão Total	2.206,3	2.982,0	35,2
Feijão 1ª Safra	916,4	1.223,0	33,5
Feijão 2ª Safra	971,7	1.440,8	48,3
Feijão 3ª Safra	318,2	318,2	--
Mamona	18,8	54,7	191,0
Milho Total	30.160,1	32.612,2	8,1
Milho 1ª Safra	24.586,6	26.767,8	8,9
Milho 2ª Safra	5.573,5	5.844,4	4,9
Soja	31.364,4	31.241,2	-0,4
Sorgo	626,4	677,1	8,1
Trigo	2.187,7	2.727,5	24,7
Brasil	76.481,6	83.226,6	8,8

Fonte: CONAB/DIDEM

2. A Renda Agrícola

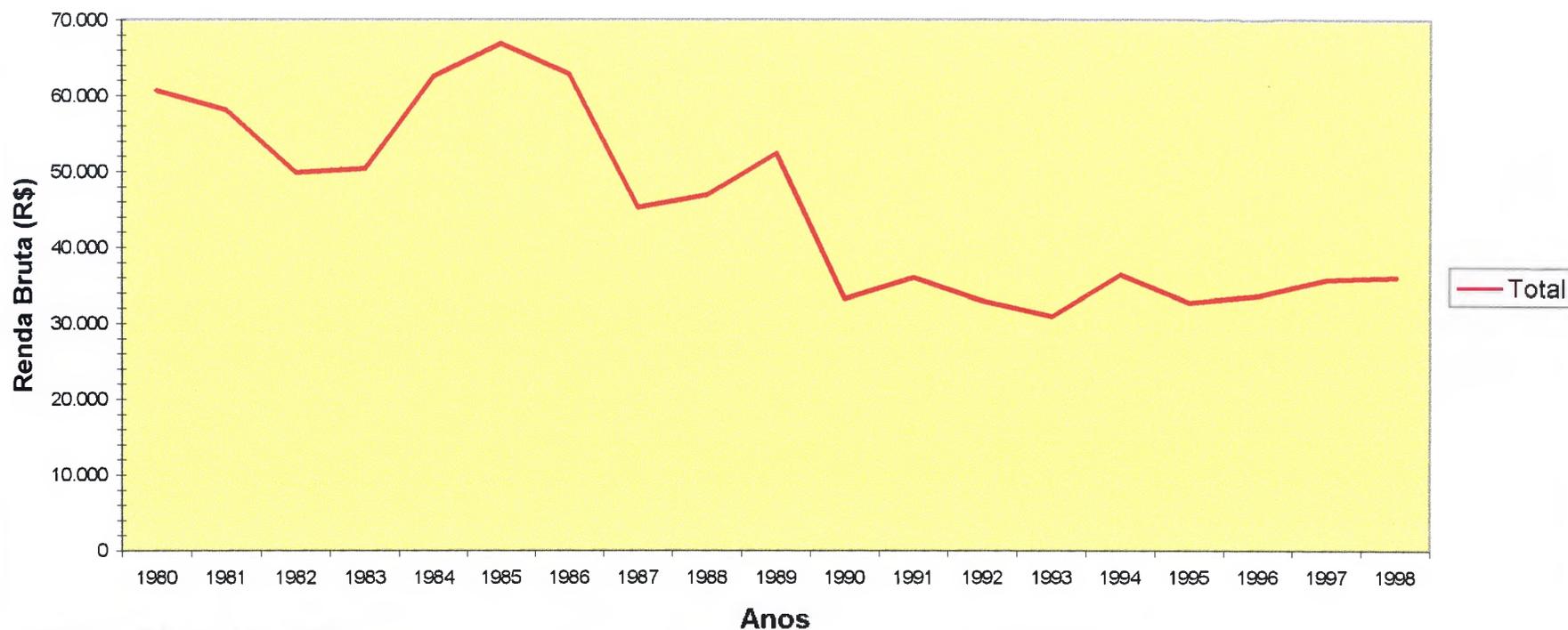
A renda agrícola tem sido estimada usualmente pelo valor bruto da produção. Neste caso toma-se a produção de cada ano e multiplica-se pelo preço médio recebido no ano pelos agricultores. O indicador dá uma boa aproximação do valor gerado pelas lavouras e do potencial de crescimento do setor. Normalmente não se tem incluído nesse cálculo o valor da produção pecuária já que as informações desse setor não têm a mesma abrangência que as de lavouras.

Os dados da FGV mostram uma tendência declinante da renda agrícola no período de 1980 a 1998, e como se nota no Grafico 1 o declínio é persistente. A renda nos anos 90 está num patamar que é cerca de 40% mais baixo do que o observado nos anos 80. Enquanto nos anos 80 a renda média foi de R\$ 55,8 bilhões, nos anos 90 é de 34,4 bilhões. Nos últimos 4 anos (1995 a 1998) a renda tem mostrado um aumento persistente, passando de R\$ 32,9 para R\$ 36,3 bilhões. Mas está longe de atingir os valores de anos anteriores.

As estimativas de renda feitas pela CONAB, desagregadas por alguns produtos, expressas na Tabela 5, mostram que do valor bruto (da ordem de R\$ 15,7 bilhões gerados na safra 1998/99) cerca de R\$ 10,0 bilhões são originários do milho e soja, daí a importância desses produtos na formação da renda.

Embora não se tenha uma decomposição dos efeitos das variações dos preços e da produção na formação da renda bruta, é possível que a principal fonte de variação sejam os preços, que ao longo do período 1980-99 teriam tido um efeito maior do que as alterações das quantidades.

Gráfico 1 - Renda Bruta da Agricultura
Em milhões de Reais de Dezembro de 1998



Fonte: Monteiro, M. J. C. (1999)

Renda Bruta da Agricultura (Milhões de Reais de dezembro de 1998)					
1980	60.897	1987	45.457	1994	36.633
1981	58.315	1988	47.107	1995	32.959
1982	50.103	1989	52.618	1996	33.843
1983	50.579	1990	33.446	1997	35.903
1984	62.777	1991	36.222	1998	36.264
1985	67.048	1992	33.172		
1986	63.110	1993	31.146		

SAFRA BRASILEIRA DE GRÃOS E FIBRAS

ESTIMATIVA DO VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO DE GRÃOS E FIBRAS SAFRAS 96/97, 97/98 e 98/99

CULTURA	Unid. (kg)	PRODUÇÃO (1.000 t)				PREÇOS RECEBIDOS - R\$/Unid				VALOR BRUTO DA PROD. (R\$ MILHÕES)			
		SAFRA				SAFRA				SAFRA			
		96/97	97/98	98/99	Var.	96/97	97/98	98/99	Var.	96/97	97/98	98/99	Var.
		(a)	(b)	(c)	(c/b)	(d)	(e)	(f)	(f/e)	(g)	(h)	(i)	(i/h)
Algodão caroço	15	874,0	1.184,3	1.459,8	23,3%	8,50	7,20	7,00	-2,8%	495,3	568,5	681,2	19,8%
Arroz longo fino	50	5.970,8	6.029,4	7.795,2	29,3%	12,30	17,00	12,75	-25,0%	1.468,8	2.050,0	1.987,8	-3,0%
Arroz longo	60	3.553,2	2.481,2	3.340,8	34,6%	10,50	15,00	10,50	-30,0%	621,8	620,3	584,6	-5,7%
Feijão	60	2.914,7	2.252,8	3.224,9	43,2%	28,00	50,00	35,00	-30,0%	1.360,2	1.877,3	1.881,2	0,2%
Milho	60	35.715,6	31.007,1	34.082,8	9,9%	6,50	8,00	6,90	-13,8%	3.869,2	4.134,3	3.919,5	-5,2%
Soja	60	26.160,0	31.355,6	31.321,0	-0,1%	15,46	13,70	12,00	-12,4%	6.740,6	7.159,5	6.264,2	-12,5%
SUBTOTAL	-	75.188,3	74.310,4	81.224,5	9,3%	-	-	-	-	14.555,8	16.409,9	15.318,6	-6,7%
Trigo	1.000	2.399,3	2.273,4	2.568,8	13,0%	148,00	153,00	157,00	2,6%	355,1	347,8	403,3	15,9%
TOTAL	-	77.587,6	76.583,8	83.793,3	9,4%	-	-	-	-	14.910,9	16.757,7	15.721,9	-6,2%

FONTE: CONAB/DIDEM

Observações

(1) Safra 96/97 - Levantamento de Julho/98; Safras 97/98 e 98/99 - Levantamento de Outubro/98 - CONAB

(2) Preços recebidos pelos produtores: efetivos, na safra 96/97, estimativa para 97/98 e previsão para 98/99.

Elaboração: CONAB/SUDEM (30/10/98)

Última atualização 17/11/98

Por CONAB

3. Produtividade e Emprego na Agricultura

Nesta análise do comportamento da agricultura, merecem destaque, também, os resultados de recentes trabalhos sobre o comportamento da produtividade e do emprego, vistos numa perspectiva de mais longo prazo, mas que evidenciam tendências irreversíveis do padrão de crescimento da agricultura brasileira.

3.1. Produtividade Total dos Fatores

Com relação a produtividade, cujo indicador utilizado é a produtividade total dos fatores (PTF), a Tabela 6 e o Gráfico 2 abaixo sintetizam a evolução deste indicador numa série histórica. Note-se que além da produtividade total, estimaram-se, a título de comparação, as produtividades parciais da terra e da mão-de-obra. Chama atenção o aumento acentuado da PTF, que no período de 1976 a 94, aumentou 91,56%. Este comportamento é explicado principalmente pelo crescimento da produtividade do trabalho cujo índice passou de 100 para 197,21. O Gráfico 2, ilustra bem este ponto. Ve-se que a curva de produtividade da mão-de-obra é sempre superior às demais.

Um aspecto importante a destacar é que embora a produtividade total dos fatores na agricultura tenha crescido a taxas elevadas, há nos anos recentes uma descontinuidade desse padrão de crescimento como se nota na Tabela 7.

Essa redução da taxa de crescimento da produtividade total é uma questão preocupante pois ocorre num momento em que os ganhos de produtividade são considerados essenciais para a garantia da competitividade do setor.

Tabela 6

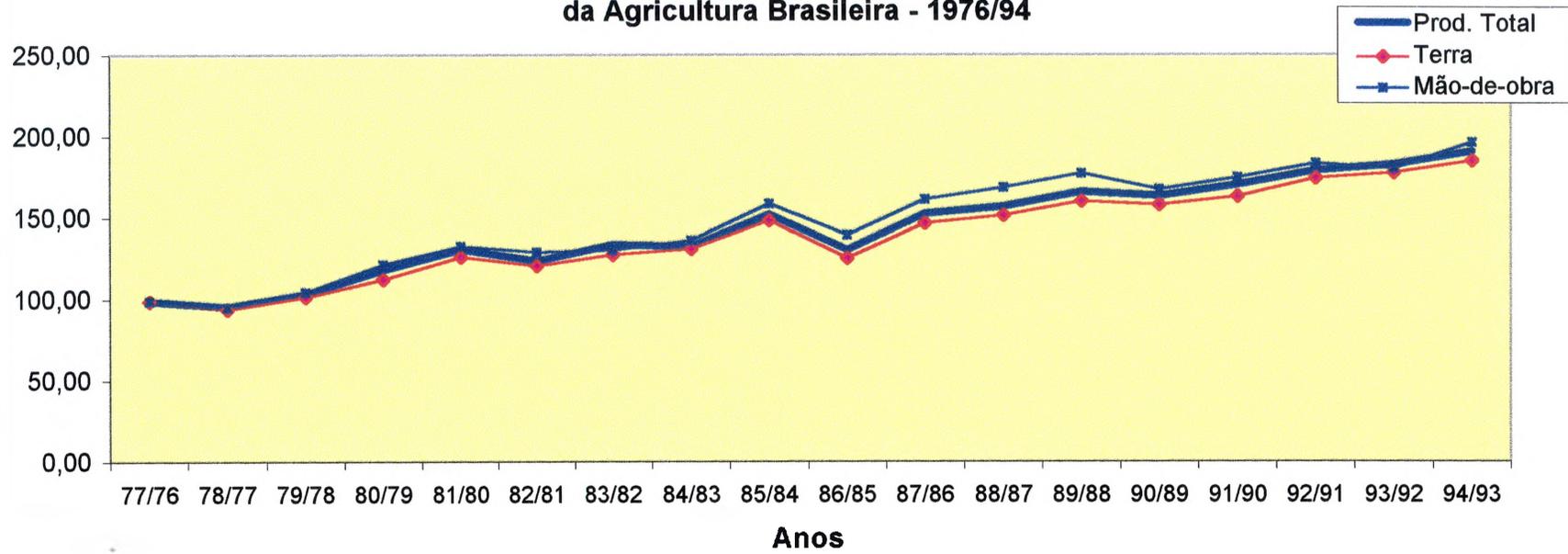
Índice de Tornqvist para a Produtividade da Agricultura Brasileira – 1976/94

Ano	Prod. Total	Terra	Mão-de-obra
1977/76	100,0	100,0	100,0
1978/77	96,41	94,79	96,00
1979/78	104,33	102,50	105,58
1980/79	119,33	113,35	122,58
1981/80	131,81	127,06	133,76
1982/81	124,75	121,73	130,15
1983/82	134,90	128,59	131,57
1984/83	133,58	132,40	137,23
1985/84	153,38	149,78	159,85
1986/85	131,60	126,48	140,63
1987/86	153,49	148,00	162,45
1988/87	157,82	152,49	169,53
1989/88	166,85	161,27	178,25
1990/89	164,41	159,03	168,57
1991/90	171,22	163,99	175,60
1992/91	179,93	175,32	184,43
1993/92	183,59	178,62	181,25
1994/93	191,56	185,98	197,21

Fonte: Dados do Trabalho.

Nota: * Ver anexo sobre o procedimento utilizado para o cálculo.

Gráfico 2 - Índice de Tornqvist para a Produtividade da Agricultura Brasileira - 1976/94



Fonte: Gasques e Conceição, 1997.

Tabela 7
Taxas Anuais de Crescimento das Produtividades Total
e Parcial na Agricultura Brasileira*

	(Em porcentagem)		
	1976 a 1994	1976 a 1985	1986 a 1994
Produtividade total (PTF)	3,88	4,50	3,11
Produtividade da terra	3,79	4,31	3,23
Produtividade do trabalho	4,02	5,05	2,21

Fonte: Dados do Trabalho

Nota: * Para a obtenção da taxa de crescimento, foi feita uma regressão do logaritmo do índice de PTF, contra a variável tendência. A taxa anual de crescimento foi obtida subtraindo 1 do expoente da variável tendência.

3. 2. Alterações na Evolução do Pessoal Ocupado

A análise da evolução do pessoal ocupado na agricultura apresenta um resultado preocupante devido a magnitude da redução do número de pessoas ocupadas. A Tabela 8 mostra que essa é a primeira vez que os dados censitários evidenciam uma redução absoluta do emprego rural, que ultrapassa 5 milhões de pessoas entre 1985 e 1995.

Tabela 8
Pessoal Ocupado na Agricultura
Brasil 1970-1995

	(Em 1000 pessoas)	
Ano	Nº Pessoas	Varição Absoluta
1970	17.582	--
1975	20.346	2.764
1980	21.164	818
1985	23.395	2.231
1995	17.931	-5,464

Fonte: IBGE

O Gráfico 3 mostra o número de pessoas ocupadas na agricultura em 1995, caso fosse mantida a tendência que vinha sendo observada até 1985.

O Gráfico 4 mostra que a tendência projetada de crescimento é completamente diferente da que ocorreu, onde se verifica uma queda acentuada do pessoal ocupado em 1995. Isto evidencia que houve, de fato, uma substancial alteração do padrão de emprego que vinha sendo observado.

As informações por categoria de pessoal evidenciam que a maior queda ocorreu entre os parceiros e os empregados temporários, que são os que têm vínculos mais instáveis com a terra e com o mercado de trabalho. Mas não pode ser afastada a idéia da redução generalizada do pessoal ocupado.

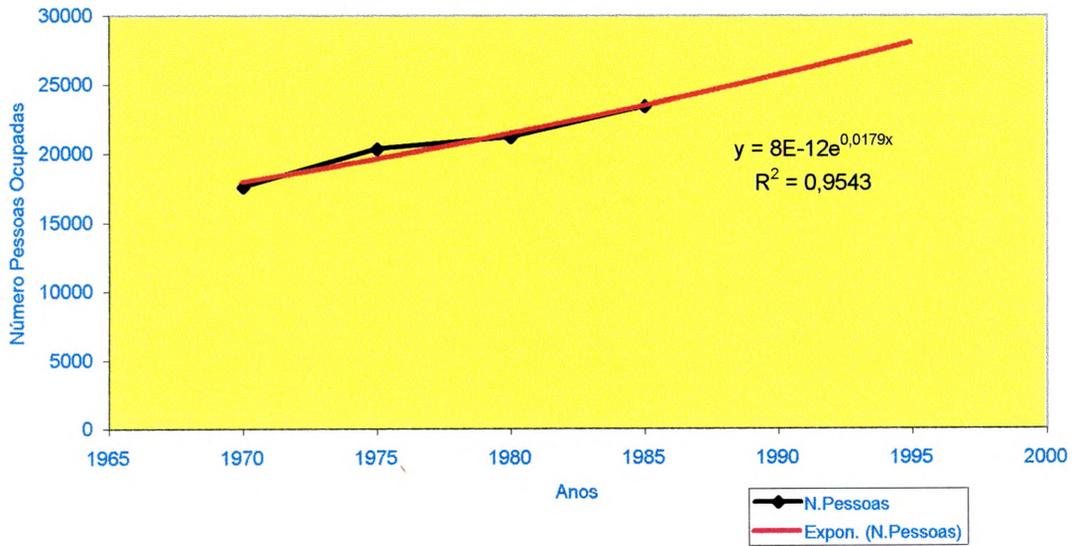
Tabela 9
Pessoal Ocupado na Agricultura por Categoria - Brasil, 1985-1995

Categoria de Pessoal Ocupado	Situação em		Variação %
	31/12/85	31/12/95	
Total	23.394.919	17.930.890	(23,36)
Responsáveis e Membros Não Remunerados da Família	17.640.732	13.607.879	(22,86)
Empregados Permanentes	2.191.524	1.839.108	(16,08)
Empregados Temporários	2.767.573	1.834.699	(33,71)
Parceiros (Empregados)	469.013	289.657	(38,24)
Outra Condição	326.039	359.547	10,28

Fonte: IBGE/DEAGRO - Censo Agropecuário 1985 e 1995/96

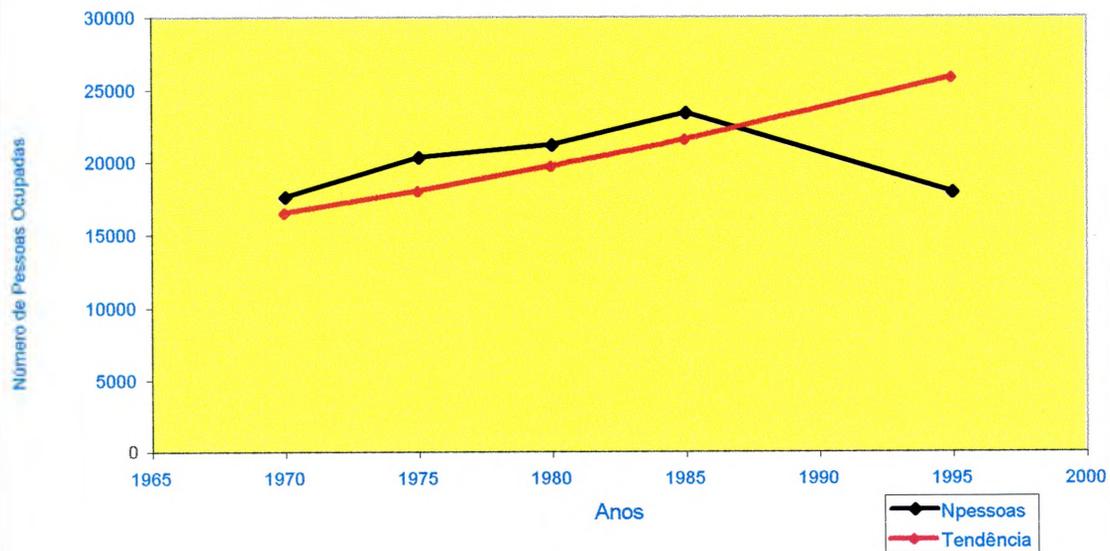
Outra importante observação sobre o pessoal ocupado é que tem aumentado a pressão sobre os pequenos estabelecimentos rurais, onde normalmente há um excedente de mão-de-obra. Em 1995, 85% do pessoal ocupado na agricultura brasileira encontrava-se em unidades menores que 100 hectares, sendo que 43% das pessoas estavam nas menores de 10 hectares. Olhando os dados de Martine (1989) para o Censo de 1985 e comparando com 1995, verifica-se que o pessoal ocupado nos estabelecimentos de até 100 hectares aumentou em 5 pontos percentuais nesses dez anos.

Gráfico 3 - Evolução do Emprego Rural (Brasil)



Fonte: IBGE- Censo Agropecuário 1995-1996

Gráfico 4 -Evolução do Emprego Rural (Brasil)



Fonte: IBGE - Censo Agropecuário 1995-1996

4. Financiamento da Agricultura

O financiamento da agricultura tem sido um dos pontos mais discutidos e de maior preocupação em política agrícola. Estão subjacentes a essa discussão os conhecidos efeitos que o crédito exerce sobre o crescimento do produto, sobre a modernização e sobre a garantia de melhores condições de competitividade e inserção externa da agricultura. As mudanças que a política de crédito vem sofrendo são enormes e há, no debate atual sobre essa questão, a preocupação com o delineamento de novas formas de financiamento da agricultura, onde um dos traços principais é a participação crescente do setor privado. O Governo, entretanto, continuará a ter um papel importante em viabilizar a conhecida relação entre financiamento e estabilidade de preços e renda, e também na garantia de programas destinados a determinados segmentos sociais da agricultura.

4.1. Situação Atual do Financiamento da Agricultura

Os financiamentos concedidos a agricultura nos últimos três anos representam um volume de recursos que não distoa muito daquilo que vem sendo aplicado ao longo dos anos 90. O financiamento concedido em 1998 representa, como se vê na Tabela 10, um acréscimo de 5,78% em relação ao ano de 1997. As séries históricas apresentadas nessa tabela mostram também que a média de aplicações nos últimos anos representa menos de 30% do que se aplicava no auge dos desembolsos do crédito rural no Brasil nos anos 70. O Gráfico 5 ilustra adicionalmente este fato.

Tabela 10**Evolução dos Recursos Aplicados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural - 1969/98**

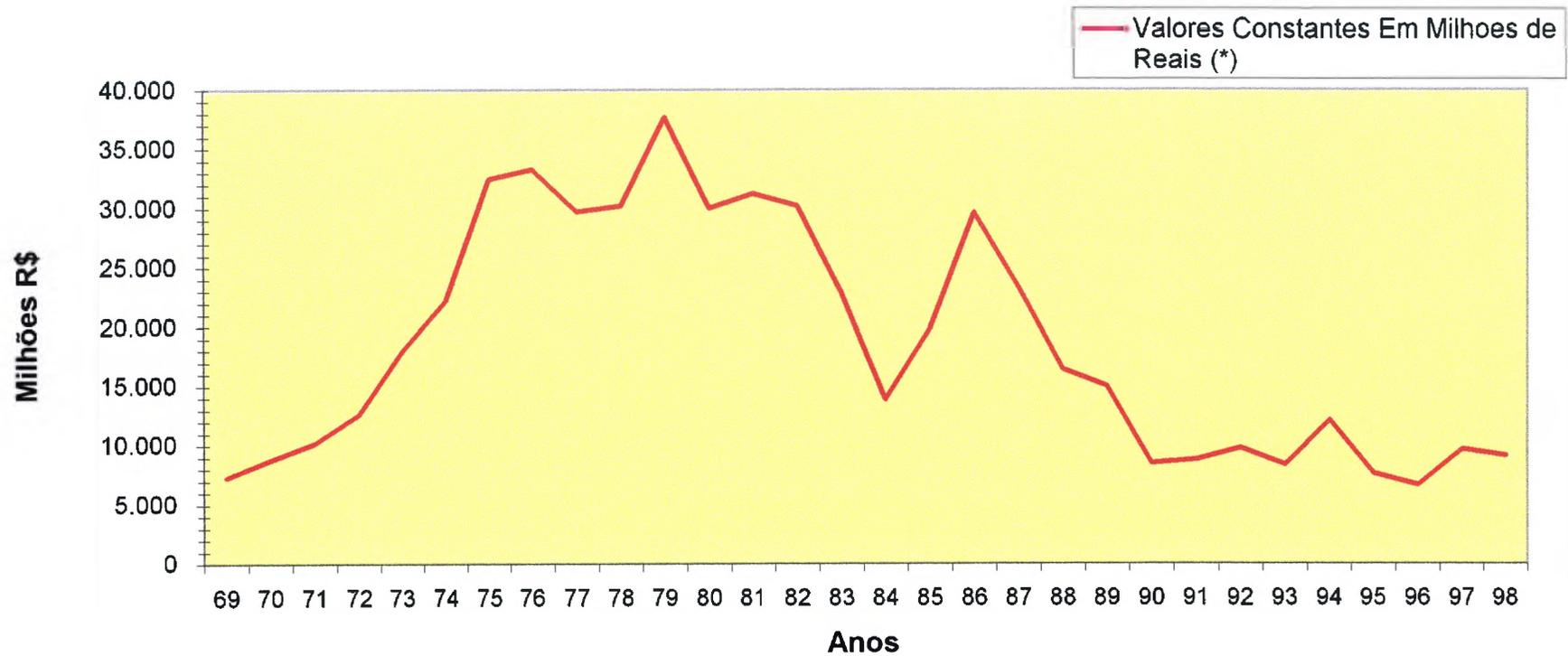
Anos	Valores Correntes	Valores Constantes Em Reais (*)	Varição Anual (%)
1969	NCr\$ 6.489.096.000,00	7.494.663.886	--
1970	Cr\$ 9.247.980.000,00	8.954.766.759	19,48
1971	Cr\$ 12.869.711.000,00	10.347.952.571	15,56
1972	Cr\$ 18.668.785.000,00	12.802.480.059	23,72
1973	Cr\$ 30.333.919.000,00	18.111.842.170	41,47
1974	Cr\$ 48.272.761.000,00	22.391.525.971	23,63
1975	Cr\$ 89.997.117.000,00	32.647.469.139	45,80
1976	Cr\$ 130.226.160.000,00	33.450.757.289	2,46
1977	Cr\$ 165.858.671.000,00	29.865.926.724	(10,72)
1978	Cr\$ 233.942.454.000,00	30.365.914.847	1,67
1979	Cr\$ 448.730.894.000,00	37.843.151.359	24,62
1980	Cr\$ 859.193.128.000,00	30.190.757.419	(4,37)
1981	Cr\$ 1.564.090.171.000,00	31.390.465.434	(13,26)
1982	Cr\$ 2.960.272.886.000,00	30.397.617.678	(3,16)
1983	Cr\$ 568.775.916.000,00	22.946.277.749	(24,51)
1984	Cr\$ 11.138.665.520.000,00	14.015.813.900	(38,92)
1985	Cr\$ 51.705.203.320.010,00	19.986.714.977	42,60
1986	Cr\$ 186.780.085.648,00	29.803.712.681	49,12
1987	Cr\$ 478.278.934.444,00	23.494.328.088	(21,17)
1988	Cr\$ 2.648.106.745.503,00	16.578.837.029	(29,43)
1989	NCz\$ 34.335.066.599,00	15.137.757.930	(8,69)
1990	Cr\$ 557.089.210.701,00	8.649.116.329	(42,68)
1991	Cr\$ 2.958.342.825.718,00	8.923.435.441	3,17
1992	Cr\$ 35.799.339.489.152,00	9.894.149.647	18,88
1993	CR\$ 677.434.965.235,00	8.496.887.847	(14,12)
1994	R\$ 8.921.742.735,00	12.275.946.328	44,48
1995	R\$ 6.481.597.114,00	7.770.678.408	(36,70)
1996	R\$ 6.293.201.099,00	6.791.622.626	(12,60)
1997	R\$ 9.839.522.274,82	9.839.522.275	44,88
1998	R\$ 9.629.323.974,00	9.274.234.900	(5,78)

Fonte: Banco Central do Brasil/Departamento de Cadastro e Informações/Divisão de Registros Cadastrais/Registro Comum de Operações Rurais - RECOR

(*) A preços de 1997 - Inflator=Média Anual do IGP/DI - FGV

(**) Previsão

Grafico 5 - Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas pelo Sistema Nacional de Crédito Rural



Fonte: Banco Central do Brasil

Valores Constantes Em Reais (*)					
69	7.494.663.886	79	37.843.151.359	89	15.137.757.930
70	8.954.766.759	80	30.190.757.419	90	8.649.116.329
71	10.347.952.571	81	31.390.465.434	91	8.923.435.441
72	12.802.480.059	82	30.397.617.678	92	9.894.149.647
73	18.111.842.170	83	22.946.277.749	93	8.496.887.847
74	22.391.525.971	84	14.015.813.900	94	12.275.946.328
75	32.647.469.139	85	19.986.714.977	95	7.770.678.408
76	33.450.757.289	86	29.803.712.681	96	6.791.622.626
77	29.865.926.724	87	23.494.328.088	97	9.839.522.275
78	30.365.914.847	88	16.578.837.029	98	9.274.234.900

4.2. Principais Mudanças no Padrão de Atuação do Governo

Nos últimos anos houve mudanças profundas na forma de atuação do Governo no crédito rural. Isso partiu da experiência que o modelo tradicional estava esgotado e apresentava vários defeitos entre os quais a excessiva participação do estado e a cultura dos subsídios. A realidade imposta pela necessidade de controle dos gastos públicos, em decorrência da política fiscal, e o esforço de modernização do estado foram determinantes para que se fizessem alterações substanciais no padrão de atuação governamental.

A principal mudança no Crédito Rural foi com relação as fontes de recursos. Vários trabalhos analisaram como esse processo ocorreu e identificaram um esgotamento dos mecanismos tradicionais de financiamento que se apoiavam pesadamente nos recursos do Tesouro. Este processo implicou em alterações profundas na forma de atuação do governo. Isto representou tanto um redirecionamento dos recursos como uma mudança na sua forma de atuação. Um dos resultados mais visíveis da mudança do padrão de atuação do governo foi o aumento da importância relativa de fontes alternativas de financiamento.

Na Tabela 11, que representa os desembolsos em custeio, investimento e comercialização, essa questão fica clara. Há uma queda acentuada nos últimos anos dos desembolsos da fonte Tesouro. Em contrapartida, os Recursos Obrigatórios e o FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador passam a representar, em 1997, mais de 50% dos recursos aplicados, devendo-se destacar que entre 1995 e 1997, os recursos obrigatórios do sistema de crédito passam de 1,28 bilhão de dólares para 4,0 bilhões. Há uma perda acentuada de importância da Caderneta de Poupança Rural como fonte de recursos, pois suas aplicações em 1997 representaram 34,2% das aplicações em 1995. Em 1998 sua importância é retomada, e juntamente com os Recursos Obrigatórios representaram cerca de 52% dos recursos aplicados nesse ano.

Tabela 11
Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas por Fonte
Valores em Dolares (*)

FONTES	TOTAL GERAL DESEMBOLSOS		
	VALOR		
	1996	1997	1998
RECURSOS DO TESOIRO	217.937.196	137.343.675	157.654.256,81
RECURSOS OBRIGATORIOS	1.057.160.765	4.097.790.375	3.117.608.070,04
POUPANÇA RURAL	571.872.234	768.746.391	1.223.521.530,48
RECURSOS LIVRES	505.098.183	549.008.080	328.571.373,97
FUNDOS CONTITUCIONAIS	932.731.134	514.860.126	595.850.957,20
REC.GOVERNOS ESTADUAIS	16.046.632	16.231.858	15.897.059,23
FAT-FUNDO A. TRABALHADOR	1.376.653.268	1.681.961.455	939.941.572,85
FAE-FUNDO EXTRA-MERCADO	872.313.459	607.672.470	106.516.166,88
REC.DO FUNCAFE	0	328.863.362	532.792.564,63
FUNDO DE COMMODITIES		10.015.190	5.046.085,60
BNDES / FINAME		308.500.571	333.001.598,79
REC.DO INCRA/PROCERA		42.330.277	99.829.823,61
REC.DE OUTRAS FONTES	731.732.283	64.247.840	869.513.827,06
TOTAL GERAL	6.281.545.156	9.127.571.670	8.325.744.887,16

Fonte dos Dados Brutos: Banco Central

(*) Taxas de Cambio: 1995=,9175; 1996=1,0051; 1997=1,078; 1998=1,1565

Os dados da Tabela 11, permitem verificar que o aumento das aplicações dos Recursos Obrigatórios (Exigibilidades) mais do que compensaram a redução das aplicações das fontes citadas anteriormente e de outras fontes, de modo que o resultado foi, como vimos, um aumento no volume de recursos aplicados em 1998 em relação a 1996.

Outra mudança que merece ser registrada já vinha sendo apontada pelos relatórios de atividades da Secretaria do Tesouro Nacional do desempenho das Operações Oficiais de Crédito. No relatório de 1997, essa constatação está explicitada no seguinte: “... até 1994 consideráveis volumes de recursos oficiais foram alocados para o financiamento direto de operações de custeio agropecuário, no entanto, a partir de 1995, sua participação tem se restringido a utilização de outras fontes de recursos (Poupança Rural, Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT e Fundo de Aplicações Extramercado-FAE) mediante mecanismos de equalização de encargos financeiros (equalização de taxas) de que trata a lei 4.827 de 27.05.92.”

A Tabela 12, que mostra a dotação e execução dos recursos das Operações Oficiais de Crédito para a Agricultura, evidencia o que foi mencionado acima. Note-se que em 1995 o Tesouro aplicava quase 5 vezes mais recursos para o Custeio Agropecuário do que em 1998. Os valores passaram de US\$ 1.075.105 para US\$ 223.717,25. Além dessa drástica redução dos recursos do Tesouro aplicados em Custeio, outra mudança refere-se a sua forma de atuação. Em 1995, aproximadamente 50% dos recursos para Custeio eram na forma de concessão de empréstimos. Em 1998, esse percentual é nulo. O restante é aplicado sob a forma de equalização de taxas. Percebe-se, portanto, uma dupla alteração na forma de conduzir a política de financiamento: diminuição deliberada dos recursos alocados em Custeio agropecuário e alteração na forma de alocação que se dá principalmente através das equalizações. Pelo mecanismo de equalizações o governo paga a diferença entre a taxa de juros de captação e a taxa de juros cobrada ao tomador final (equalização da taxa de juros).

Tabela 12
Recursos das Operações Oficiais de Crédito para a Agricultura
Dotação e Execução Segundo a Finalidade

Em Mil Dolares(*)

Finalidade	1995		1996		1997		1998	
	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução	Dotação	Execução
Custeio Agropecuário	1.417.290	1.075.105	971.916	310.073	219.669	184.686	349.713	223.717,25
Conc. de Empréstimo	606.959	506.591	271.842	37.310	4.638	557	1.729	0,00
Equalização	810.331	568.514	700.075	272.763	215.031	184.130	347.984	223.717,25
Comercialização	3.080.165	2.536.492	2.167.729	1.416.726	2.012.981	1.835.217	1.512.533	781.605,71
Emp. Gov. Federal	1.587.361	1.168.736	1.180.957	640.164	406.628	333.116	262.178	225.846,09
Conc. de Empréstimo	588.012	473.755	170.250	126.552	206.535	140.445	223.874	207.695,63
Equalização	999.349	694.981	1.010.707	513.613	200.093	192.671	38.304	18.150,45
Aquisição Gov. Federal	1.492.804	1.367.756	986.772	776.562	1.606.353	1.502.101	1.250.355	555.759,62
Conc. de Empréstimo	1.033.118	908.070	408.716	277.024	851.897	759.823	731.548	384.383,92
Equalização	459.686	459.686	578.057	499.537	754.455	742.278	518.807	171.375,70
Total	4.497.456	3.611.597	3.139.646	1.726.798	2.232.649	2.019.904	1.862.246	1.005.322,96
Conc. de Empréstimo	2.228.089	1.888.415	850.807	440.885	1.063.071	900.825	957.151	592.079,55
Equalização	2.269.367	1.723.181	2.288.839	1.285.913	1.169.579	1.119.079	905.095	413.243,41

Fonte: MF/STN

(*) Taxa de cambio: 1995=,9175; 1996=1,0051; 1997=1,078; 1998=1,1565

A mudança ocorrida nas fontes de recursos, cuja característica principal foi o surgimento de novas fontes de financiamento contempla, ainda, a ação de mecanismos onde a presença do governo tem sido essencial, como regulador e estimulador. Dois desses mecanismos são representados pelos Fundos Constitucionais e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Especialmente a esta fonte se deve uma atuação expressiva no crédito de investimento que foi praticamente eliminado como prioridade do governo nos últimos anos. Somadas, essas fontes representam uma parcela expressiva dos recursos alocados na agricultura a custos significativamente inferiores aos vigentes no mercado para a mesma finalidade, embora seja provável que essas duas fontes de recursos não venham dando conta das necessidades de investimento.

Outro direcionamento da ação do governo, também explicitado na Tabela 12, diz respeito ao financiamento da Comercialização que também sofreu uma redução de aplicações de recursos públicos, porém não de uma forma tão drástica como no Custeio Agropecuário. A tendência neste caso é o governo, utilizando-se dos mecanismos de comercialização já existentes e de outros que têm sido recentemente criados, estimular a participação da iniciativa privada na comercialização, especialmente nas operações de carregamento de estoques (Ver a Seção sobre a Política de Garantia de Preços Mínimos).

Essa mudança da atuação do governo em direção ao uso do mecanismo de equalização pode representar uma economia acentuada de recursos, pois a sistemática de atuação possibilita a mobilização de recursos de diversas fontes. As estimativas feitas pela Secretaria do Tesouro Nacional são de que para cada real aplicado pelo governo em 1996, foram mobilizados cerca de 9 reais de recursos privados aplicados no crédito rural.

A participação do setor privado no financiamento da agricultura pode ser melhor explicitada na Tabela 13, onde os financiamentos são desagregados por instituições. É notória a redução da participação das Instituições Oficiais Federais no valor financiado entre 1995 e 1997, onde sua participação cai de 73,24% para 62,76%. Por outro lado, a participação dos Bancos Privados passa de 16,95% em 1995 para 28,83% em 1997. Este aumento da

Tabela 13**Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas
Por Tipo de Instituição e Atividade, 1995**

Valores em Reais

Tipo de Instituição Atividade	Contratos			
	Número	%	Valor	%
Bancos Oficiais Federais	519.608	65,34	4.747.446.370,69	73,24
Agrícola	313.707	39,44	3.798.614.243,98	58,60
Pecuária	205.901	25,89	948.832.126,71	14,63
Bancos Oficiais Estaduais	63.174	7,94	389.622.993,33	6,01
Agrícola	45.064	5,66	286.482.416,70	4,41
Pecuária	18.110	2,27	103.140.576,63	1,59
Bancos Privados	119.693	15,05	1.098.872.024,61	16,95
Agrícola	111.561	14,02	796.792.068,57	12,29
Pecuária	8.132	1,02	302.079.956,04	4,66
Caixas Econômicas	0	0,00	0,00	0,00
Agrícola	0	0,00	0,00	0,00
Pecuária	0	0,00	0,00	0,00
Cooperativas de Crédito Rur.	92.731	11,66	245.658.043,34	3,79
Agrícola	85.611	10,76	215.091.800,33	3,31
Pecuária	7.120	0,89	30.566.243,01	0,47
Resumo do País	795.206	100,00	6.481.599.431,97	100,00
Agrícola	555.943	69,88	5.096.980.529,58	78,61
Pecuária	239.263	30,07	1.384.618.902,39	21,35

Fonte: RECOR - Em 19/03/96

Tabela 13**Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas
Por Tipo de Instituição e Atividade, 1996**

(Continu..)

Valores em Reais

Tipo de Instituição Atividade	Contratos			
	Número	%	Valor	%
Bancos Oficiais Federais	769.096	73,97	4.765.405.335,72	75,72
Agrícola	466.590	44,87	3.713.154.674,54	59,00
Pecuária	302.506	29,09	1.052.250.661,18	16,72
Bancos Oficiais Estaduais	58.721	5,64	468.096.539,79	7,43
Agrícola	45.608	4,38	370.061.030,65	5,88
Pecuária	13.113	1,26	98.035.509,14	4,44
Bancos Privados	134.173	12,90	757.396.388,87	12,03
Agrícola	126.897	12,20	477.962.652,04	7,59
Pecuária	7.276	0,69	279.433.736,83	4,44
Caixas Econômicas	0	0,00	0,00	0,00
Agrícola	0	0,00	0,00	0,00
Pecuária	0	0,00	0,00	0,00
Cooperativas de Crédito Rur.	77.740	7,47	302.302.834,90	4,80
Agrícola	66.444	6,39	257.707.808,59	4,09
Pecuária	11.296	1,08	44.595.026,31	0,70
Resumo do País	1.039.730	100,00	6.293.201.099,28	100,00
Agrícola	705.539	67,84	4.818.886.165,82	76,56
Pecuária	334.191	32,12	1.474.314.933,46	23,41

Fonte: RECOR - Em 31/03/97

Tabela 13**Financiamentos Concedidos a Produtores e Cooperativas
Por Tipo de Instituição e Atividade, 1997**

(Continu..)

Valores em Reais

Tipo de Instituição Atividade	Contratos			
	Número	%	Valor	%
Bancos Oficiais Federais	712.664	70,54	6.176.074.058,96	62,76
Agrícola	501.165	49,61	4.883.411.939,52	49,63
Pecuária	211.499	20,93	1.292.662.119,44	13,13
Bancos Oficiais Estaduais	50.914	5,04	380.616.201,24	3,86
Agrícola	36.464	3,60	270.636.462,30	2,75
Pecuária	14.450	1,43	109.979.738,94	1,11
Bancos Privados	153.989	15,24	2.836.970.334,57	28,83
Agrícola	128.542	12,72	1.828.780.439,86	18,58
Pecuária	25.447	2,51	1.008.189.894,71	10,24
Caixas Econômicas	0	0,00	0,00	0,00
Agrícola	0	0,00	0,00	0,00
Pecuária	0	0,00	0,00	0,00
Cooperativas de Crédito Rur.	92.606	9,16	445.861.680,05	4,53
Agrícola	77.150	7,63	353.410.878,15	3,59
Pecuária	15.456	1,53	92.450.801,90	0,93
Resumo do País	1.010.173	100,00	9.839.522.274,82	100,00
Agrícola	743.321	73,56	7.336.239.719,83	74,55
Pecuária	266.852	26,40	2.503.282.554,99	25,41

Fonte: RECOR - Em 16/03/98

participação desses bancos no financiamento é consequência de dois estímulos: das equalizações, como já mencionamos, e do aumento do percentual das exigibilidades. As exigibilidades, como se sabe, representam um percentual obrigatório de aplicação sobre os depósitos a vista dos bancos comerciais, cuja variação de seu percentual representa uma contração ou expansão de recursos aplicados (Veja Tabela 14).

Tabela 14
Exigibilidades em Crédito Rural

Fonte	Ano	Percentual	Documento
DER (Dep. Especiais Remunerados)	1995/97	70%	Res. 2108
FAE (Fundo de Inv. "Extra-mercado")	1995/97	70%	Res. 2108
POUPANÇA Rural	1995/97	65%	Res. 1898
	1998	40%	Res. 2473
MCR 6-2 (Recursos Obrigatórios)	07/94-07/95	25%	Res. 2086
	08/95-07/96	17%	Res. 2182
	Ago/96	18%	"
	Set/96	19%	"
	Out/96	20%	"
	Nov/96	21%	"
	Dez/96	22%	"
	partir Jan/97	25%	Res. 2293

Fonte: Banco do Brasil: UEN RURAL/GETER

Finalizando esta seção é discutido um ponto fundamental da política de Crédito Rural que é a taxa de juros. O Box 1 apresenta a evolução das taxas de juros nominais vigentes no período de 1995 a 1998.

Box 1

Situação Geral do Crédito Rural Comportamento Geral das Taxas de Juros - 1995 a 1998

Documento	Descrição
Resol. N.º 2164 de 16.06.95	<p>- Estabelece para o período de 09.06.95 a 31.07.96 taxa de juros de <u>16% ao ano</u>.</p> <p>- Recursos controlados → destinam-se exclusivamente a financiamentos de despesas de custeio e a empréstimos do Governo Federal (EGF) concedidos diretamente ao produtor.</p> <p>- Consideram-se como recursos controlados aqueles oriundos das exigibilidades de que trata o MCR 6-2; das Operações Oficiais de Crédito OOC) e outros que vierem a ser especificados.</p>
Resol. N.º 2295 de 28.06.96	<p>- Recursos Controlados: Operações contratadas a partir de 01.07.96 → taxas de juros de <u>12% ao ano</u>.</p> <p>- As operações de crédito rural ao amparo de outras fontes de recursos, não considerados como controlados contratados a partir de 01.07.96, ficam sujeitos a encargos financeiros livremente pactuados entre as partes.</p>
Resol. N.º 2402 de 25.06.97	<p>- Recursos Controlados: Contratados a partir de 01.07.97 → taxas de juros de <u>9,5% ao ano</u>.</p> <p>- Operações de Custeio do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) - Assistência Financeira → taxa de juros de <u>6,5% ao ano</u>.</p>
Resol. N.º 2506 de 17.06.98	<p>- Recursos Controlados: Operações contratadas a partir de 01.07.98 → taxa de juros de <u>8,75% ao ano</u>.</p> <p>Operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) - Assistência Familiar. Investimentos → taxa de juros de <u>(TJLP + 6% a.a.)/2</u> Custeio → taxa de juros de <u>5,75% ao ano</u></p>

Comparando-se as taxas de juros do crédito rural das operações controladas pode-se perceber que, apesar da redução ocorrida nas taxas nominais, os juros reais estão

aumentando, mesmo para programas como o PRONAF. Apesar das taxas nominais terem caído bastante nestes quatros últimos anos, de 16% ao ano em 1995/96 para 8,75% ao ano no período 1998/99, o juros reais continuam a ser positivos. Para a safra 1998/99 atualmente em vigência, a taxa real de juros do crédito de custeio é de 4,48% ao ano, e para o PRONAF a taxa é de 1,60% (Veja Tabela 15).

Tabela 15
Comportamento das Taxas de Juros do Crédito Rural - Custeio

Período	Taxa de Juros	IGP ⁽¹⁾	Taxa Real de ⁽²⁾ Juros
1995/96	16% a.a.	14,8% a.a.	1,045% a.a.
1996/97	12% a.a.	9,3% a.a.	2,47% a.a.
1997/98	9,5% a.a.	7,5% a.a.	1,86% a.a.
1997/98 - Pronaf	6,5% a.a.		0,93% a.a.
1998/99	8,75% a.a.	4,08% a.a.	4,48% a.a.
1998/99 - Pronaf	5,75% a.a.		1,60% a.a.

Fonte: Banco Central

(1) Taxas extraídas de (CGFP, 1998)

(2) Taxa Real de juros = $\frac{1 + \text{taxa nominal}}{1 + \text{taxa de inflação}} - 1$

Esse aumento das taxas de juros do crédito rural tem grande impacto sobre a agricultura, pois atinge a quase totalidade dos recursos aplicados pelo Sistema Nacional de Crédito Rural. Por outro lado, os créditos concedidos fora desse sistema, através de mecanismos privados, como o sistema soja-verde, adiantamentos de contratos de câmbio e títulos de contratos futuros como a CPR do Banco do Brasil, também apresentam encargos financeiros elevados como se mostrou em outros trabalhos. Estima-se que esses encargos, juntamente com outros custos que incidem sobre a operação cheguem a 30%. Isto faz com que a demanda por crédito rural provavelmente seja muito elástica, o que dá ao crédito um destaque como instrumento de política, acentuando, desse modo, o papel do governo nessa política.

Vale ressaltar que a política de crédito rural está inserida num contexto maior, de modo que a flexibilidade para alterações em determinados mecanismos, como taxa de juros, é mais limitada.

Em função disso, o financiamento da agricultura via mecanismos como o PRONAF pode compensar em parte a seletividade apontada, uma vez que as taxas de juros desse programa (Box 1) são bem inferiores às de outras fontes. Um problema que pode acontecer, entretanto, é uma pressão da demanda sobre os recursos desse programa. As informações do Banco do Brasil sobre as aplicações do PRONAF mostram uma tendência de elevação acentuada do número de contratos em relação ao montante de recursos aplicados. Outro fator importante refere-se à demanda potencial por crédito dentro do esquema do PRONAF que pode mostrar a insuficiência do programa no atendimento de todo o público potencial. As evidências sobre o número de contratos crescendo muito acima do volume de recursos pode ser um indicador dessa demanda potencial.

4.4. Medidas Facilitadoras da Modernização

As mudanças na forma de atuação do Governo podem ser também evidenciadas pela análise de um conjunto de medidas específicas adotadas no período de 1995 a 1999, e que têm propósitos bem explícitos em direção à modernização dos instrumentos de política agrícola (Ver Box 2). Embora sejam mecanismos novos, ainda em fase de consolidação, algumas direções podem ser apontadas.

- Aprimoramento e consolidação de novas fontes de financiamento através da captação de recursos externos para as atividades rurais, agroindustriais e indústrias de insumos voltados para a agropecuária. Vale ressaltar, entretanto, que as mudanças recentes ocorridas nas aplicações desses recursos reduziram a sua potencialidade.

- Fortalecimento do mecanismo de títulos para operações de contratos futuros da agricultura, pela aquisição desses títulos através de recursos externos. Inscreve-se também

neste ponto, o interesse do fortalecimento do sistema de Bolsa de Mercadorias e de Futuros através, também, de recursos externos utilizados no recolhimento de margem de garantia e de ajustes diários em operações de preços de produtos agropecuários.

- A análise dos instrumentos criados mostra, também, reforço de instrumentos onde o setor privado passa a desempenhar um papel mais ativo através do mecanismo de títulos e do sistema de opções. Outro ponto é que neste novo contexto, papéis tradicionais do Governo como o carregamento de estoques, são substituídos por instrumentos mais modernos e de menores custos.

- Dada a constatação que uma parcela substancial de produtores rurais poderia ficar excluída dos novos mecanismos de financiamento que estão sendo criados foi instituído o PRONAF que é objeto de discussão deste relatório na parte que trata da agricultura familiar.

A identificação desses três pontos corrobora tendências identificadas nas partes anteriores onde o traço mais marcante foi a atuação fundamentalmente regulatória do Governo.

Box 2

Principais Instrumentos Instituídos no Período 1995 a 1998

Documento	Descrição
<p>Ano de 1995 Resolução N° 002148</p> <p>Resolução N° 002191</p> <p>Resolução N° 002204</p>	<p>Faculta as instituições financeiras integrantes do SNCR a captação de recursos externos destinados ao financiamento a produtores rurais e suas cooperativas, de custeio, investimento e comercialização da produção agropecuária.</p> <p>Institui o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF. Ver também Resolução N° 002205.</p> <p>Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento-CONAB a implementar compra de soja via mecanismos de Cédula do Produto Rural (CPR).</p>
<p>Ano de 1996 Resolução N° 002260</p> <p>Resolução N° 002378</p> <p>Resolução N° 002295</p>	<p>Dispõe sobre a venda de Contratos de Opção de Venda como novo instrumento de política agrícola.</p> <p>Dispõe sobre a concessão de empréstimos ou financiamentos ao Amparo de recursos captados com base na Resolução N° 002148 de 16.03.95, para os complexos industriais de fertilizantes e defensivos utilizados na agropecuária.</p> <p>Direcionamento dos recursos controlados do crédito rural, encargos financeiros e outras condições.</p>
<p>Ano de 1997 Resolução N° 002441</p>	<p>Concessão de crédito aos fabricantes de insumos que integram o processo produtivo, o de montagem e o de embalagem de mercadorias destinadas ao exterior.</p>
<p>Ano de 1998 Resolução N° 002469</p> <p>Resolução N° 002483</p>	<p>Dispõe sobre financiamento destinado a aquisição de cédulas de produto rural (CPR) ao amparo dos recursos abrigatórios do MCR6-2. Ver também Resolução N° 002474.</p> <p>Altera e consolida regulamentação acerca da captação de recursos no mercado externo para concessão de empréstimos ou financiamentos a atividades rurais e agroindustriais para aquisição de CPR desde que registradas em CETIP permitindo a concessão de financiamento dos complexos industriais de fertilizantes e defensores desde que utilizados na agropecuária.</p>

Resolução Nº 002507	Institui a linha de crédito de investimento para agregação de renda a atividade rural-AGREGAR, ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF.
Resolução Nº 002500	Altera a regulamentação acerca da captação de recursos no mercado externo para concessão de empréstimos ou financiamentos a atividade rurais e agroindustriais, de que trata a Resolução nº 2483 de 26.03.98, permitindo a aplicação de recursos externos no recolhimento de margem de garantia e ajustes diários em operação de produtos agropecuários realizadas em mercados administrados por bolsas de mercadorias e de futuros.

Fonte: Banco Central do Brasil

5. Perspectivas

As perspectivas para a agricultura no que se refere a produção e renda deverão ser influenciadas pelo cenário macroeconômico configurado, onde a variável mais importante é a taxa de câmbio, e também pelo comportamento do mercado internacional.

A mudança na política cambial realizada em janeiro deste ano deverá ter um impacto direto na produção da próxima safra através do aumento dos custos de produção dos insumos importados, já que as importações representam metade de nosso consumo. A este respeito, a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) estima que, de modo geral, as revendas de insumos agrícolas (adubos e defensivos) estão repassando integralmente a variação cambial diária ao preço final dos produtos. Este fato é ilustrado na Tabela 16 para diversos cenários de variação cambial.

Nessa Tabela mostra-se o impacto da desvalorização cambial sobre os custos de produção de algodão, milho, soja e trigo em 4 cenários. Admitiu-se o repasse de 100% da variação cambial aos adubos e defensivos utilizados em cada cultura. Os resultados mostram que em todo os produtos analisados há aumento dos custos em decorrência da desvalorização cambial, que varia de 12,9% no trigo a 19,5% no algodão, caso a taxa de câmbio se estabilize em R\$/US\$ 1,60. Estes acréscimos nos custos terão, certamente, impacto sobre a produção da próxima safra de verão. Isso terá um duplo efeito. Poderá haver uma redução de área e também um menor uso de insumos com efeito direto sobre a produtividade das lavouras.

CUSTOS DE PRODUÇÃO

Impacto da Desvalorização Cambial no Custo Operacional
Decorrente dos Adubos e Defensivos

Base: Janeiro/99

PRODUTO/ITENS	COTAÇÃO DO DÓLAR (R\$/US\$)			
	1,21	1,60	1,80	2,00
ALGODÃO (R\$/15kg)				
Adubos	1,52	2,01	2,27	2,52
Impacto cambial	-	32,2%	49,3%	65,8%
Defensivos	2,61	3,46	3,89	4,32
Impacto cambial	-	32,6%	49,0%	65,5%
Custo Operacional	8,11	9,69	10,50	11,30
Impacto cambial	-	19,5%	29,5%	39,3%
MILHO (R\$/60kg)				
Adubos	1,73	2,29	2,58	2,87
Impacto cambial	-	32,4%	49,1%	65,9%
Defensivos	0,95	1,25	1,41	1,57
Impacto cambial	-	31,6%	48,4%	65,3%
Custo Operacional	5,94	6,89	7,39	7,87
Impacto cambial	-	16,0%	24,4%	32,5%
SOJA (R\$/60kg)				
Adubos	3,02	3,99	4,49	4,99
Impacto cambial	-	32,1%	48,7%	65,2%
Defensivos	2,06	2,72	3,06	3,41
Impacto cambial	-	32,0%	48,5%	65,5%
Custo Operacional	10,51	12,53	13,57	14,62
Impacto cambial	-	19,2%	29,1%	39,1%
TRIGO (R\$/t)				
Adubos	34,73	45,93	51,67	57,41
Impacto cambial	-	32,2%	48,8%	65,3%
Defensivos	28,06	37,09	41,73	46,37
Impacto cambial	-	32,2%	48,7%	65,3%
Custo Operacional	171,40	193,54	204,91	216,27
Impacto cambial	-	12,9%	19,6%	26,2%

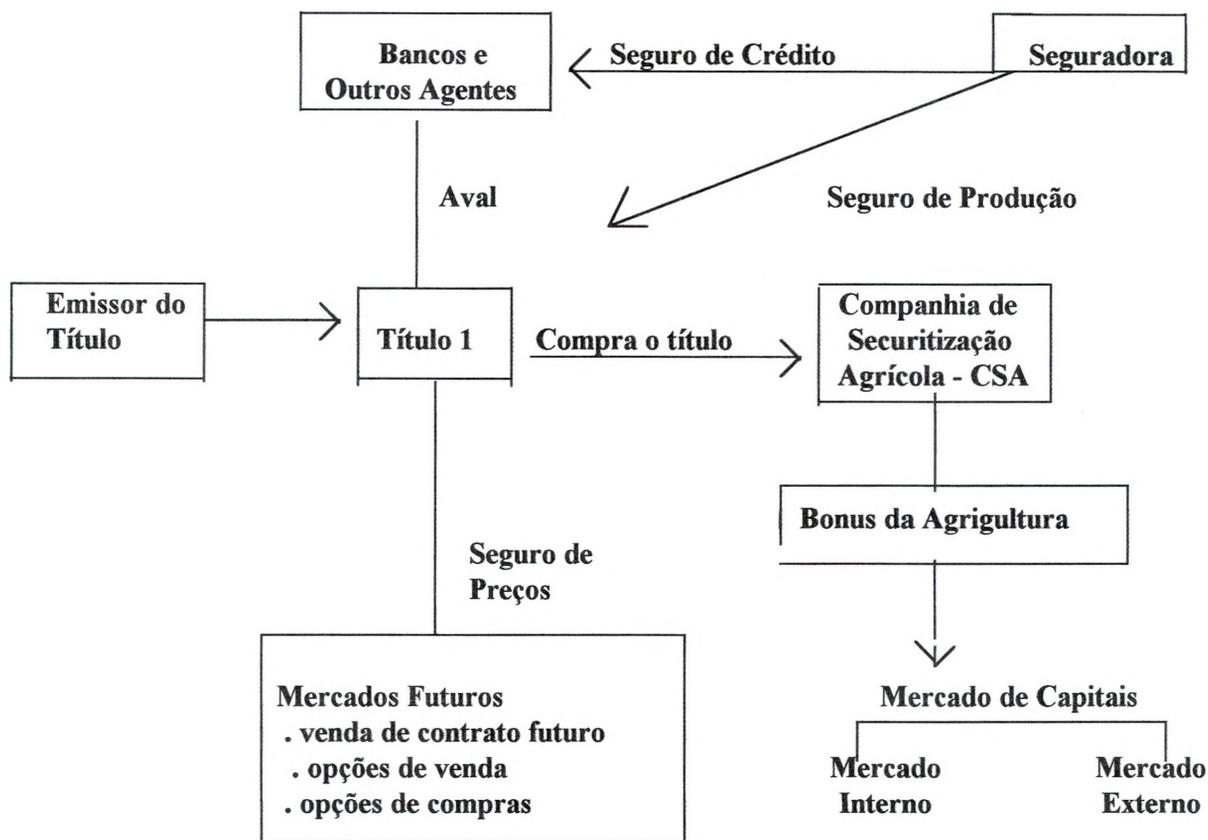
FONTE: CONAB/GEAME

Quanto aos preços agrícolas, o impacto da mudança cambial como apontado no último Boletim Conjuntural do IPEA, deverá ser amortecido pela conjugação de dois fatores. A regularização da oferta de alguns alimentos importantes (arroz, feijão e milho) e os baixos níveis internacionais de preços agrícolas. Neste sentido, os preços agrícolas, sobretudo aqueles que mais influenciam o índice de custo de vida, estão cumprindo papel importante na contenção do impacto altista da desvalorização cambial.

Outro efeito da política cambial que deverá afetar negativamente a agricultura deriva das dívidas assumidas com correção cambial pelos agricultores junto aos fornecedores de insumos. O grau de endividamento será determinante nas decisões de produção e poderá restringir sensivelmente a capacidade de pagamento a curto e médio prazos de uma parcela considerável de agricultores.

Não se tem ainda uma definição quanto ao montante e regras gerais de financiamento a vigorar no próximo ano. Sabe-se, no entanto que não deverá haver alterações no que se refere às diretrizes gerais do Crédito Rural. Isto é, deve continuar o esforço, como mostrado anteriormente na seção sobre financiamento, de participação crescente do setor privado. Neste sentido, ganham força as discussões sobre um novo modelo de financiamento, uma vez que existe consenso que o modelo tradicional de financiamento encontra-se esgotado. A alternativa que se está buscando tem uma predominante participação do setor privado, apoia-se no mecanismo de títulos e cria instrumentos de minimização de riscos através de seguradoras e Bolsas. Busca-se, também, a criação e o fortalecimento dos mecanismos que facilitem a expansão do mercado físico como fonte de financiamento bem como a sua integração com o mercado futuro, aproveitando a experiência já existente neste segmento. As linhas gerais do modelo em discussão estão resumidas no esquema abaixo.

Esquema de Financiamento da Agricultura



Fonte: Banco do Brasil e Mailson da Nóbrega Consultoria e Trend Consultoria Econômica

O agente financeiro, que pode ser representado por Bancos, tradings ou fornecedores de insumos, dá o aval da operação, garantindo a entrega do produto nas condições estipuladas no contrato. Essa operação vem acompanhada de um seguro de crédito feito pelo Banco ou outro avalista junto a uma seguradora para garantir-se do ressarcimento do empréstimo concedido. Outro seguro é o de produção, também feito junto a seguradoras e que tem por objetivo a proteção contra o risco climático; o risco de preços é garantido através de mercados futuros e permite ao Banco proteger-se contra quedas de preços, enquanto que ao produtor, o sistema possibilita que este se beneficie de possíveis elevações de preços. As propostas que estão em discussão sugerem que o Governo subsidie parte do prêmio do seguro de produção no caso da ocorrência de calamidades naturais.

Uma vez que tenha recebido o aval, as garantias dos riscos de crédito, produção e de preços, e também tenha sido registrado na CETIP (Central de Custódia e Liquidação Financeira), o antigo papel se transforma num novo papel que é adquirido pela Companhia de Securitização Agrícola (CSA). De posse dos títulos essa Companhia realiza a operação de securitização que significa a emissão de novos títulos, lastreados nos títulos por ela adquiridos. Essa operação é feita da seguinte forma. A CSA compra os recebíveis dos agentes financeiros e emite os Bônus da Agricultura Brasileira (BAB) que são lastreados nesses recebíveis. Estes bonus são lançados por corretoras no mercado de capitais, interno e externo.

Devem ser ressaltados alguns fatores que estão limitando a ampliação e consolidação deste novo modelo. O primeiro é o elevado custo dos recursos captados através de títulos cujas operações são oneradas pelos encargos financeiros, tributários e contribuições sociais que limitam de forma expressiva o montante líquido de recursos recebidos pelo beneficiário. Um segundo ponto refere-se a padronização e classificação das Commodities que ainda não é feita de forma eficiente. Finalmente, outro fator é a falta de papéis representativos de produtos agrícolas.

II. Política de Estabilização de Preços e Renda

A política de sustentação de preços mínimos começou a perder sua funcionalidade no início dos anos noventa, quando ocorre o processo de abertura da economia e a consolidação do Mercosul. Esta política estava inserida num contexto mais amplo de atuação governamental que permitia a utilização de estímulos a exportação, em épocas de crise, ou a sua contenção através do contingenciamento e confisco cambial. As importações eram dificultadas pela existência de barreiras tarifárias, e o governo exercia o papel de importador de produtos agrícolas. Em casos extremos, como no trigo, não só era o único importador, como, também, o único comprador da produção interna e, através do sistema de cotas, repassava o trigo aos moinhos.

O controle sobre a oferta se estendia ainda ao monitoramento dos preços dos produtos agrícolas, sendo que a majoração de preços estava sujeita a aprovação governamental, como no caso do leite que foi tabelado pelo governo durante vários anos.

Dentro desse quadro era possível, através da compra de produtos agrícolas e administração dos estoques governamentais, defender a renda do setor agrícola e interferir na fixação de preços no mercado interno.

Com a abertura comercial caem as barreiras tarifárias, o governo transfere para a iniciativa privada a tarefa de importar assim como retira os entraves que dificultavam a exportação. Isto levou a que os preços no mercado interno passassem a tomar como referência os vigentes no mercado internacional, mesmo para os produtos considerados “domésticos”, o que limitava a capacidade do governo de controlar preços. Quando estabelecia um preço mínimo desalinhado do vigente no mercado internacional se via diante da seguinte situação: era obrigado a fazer grandes aquisições o que aumentava os gastos com a PGPM e, por outro lado, incentivava as importações.

A partir dessa constatação, a PGPM foi sendo modificada, seja pela alteração dos instrumentos já existentes, seja pela criação de novos, mais adequados a realidade de uma economia aberta.

1. As Alterações nos antigos Instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos

As primeiras medidas adotadas pelo governo foram no sentido de adequar as Aquisições do Governo Federal (AGF) e Empréstimo do Governo Federal (EGF), a situação de escassez de recursos, decorrente do controle dos gastos públicos impostos pela política de estabilização da economia. Isto foi feito através de medidas que visavam reduzir as aquisições de produtos, e desse modo diminuir o custo do carregamento de estoques governamentais que é o grande item de custos da PGPM.

1.1. Empréstimo do Governo Federal

Através da Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992, foi criado o prêmio de liquidação do empréstimo do governo federal, regulamentado pela portaria interministerial nº 391, de 30 de julho de 1993. O prêmio consiste na subvenção da parcela do saldo devedor do empréstimo que exceder o valor de mercado do produto financiado. Com isso, se busca evitar as prorrogações constantes a que eram submetidos os Empréstimos do Governo Federal (EGF) devido a incapacidade dos tomadores saldá-los junto as instituições financeiras.

O prêmio de liquidação começou a ser usado de forma bastante tímida em 1993 e 1994. A partir de 1995, as aplicações de recursos permitiram ao governo colocar no mercado boa parte de estoques antigos como pode ser visto no Gráfico 1. No caso do milho, entre 1995 e 1996, os estoques foram reduzidos em 4,3 milhões de toneladas, e no final de 1998 representavam pouco mais de 762 mil de toneladas. A queda observada se deu nas aquisições ocorridas nas safras 91/92 a 94/95, o que evitou a manutenção de produtos, que

com o passar do tempo, perdem qualidade e se tornam, praticamente invendáveis. Situação idêntica ocorre com o arroz, cujos estoques de safras antigas também foram reduzidos consideravelmente. Para os demais produtos a situação é de queda acentuada, como no feijão, algodão e trigo. Além da instituição do prêmio de liquidação, foi extinto a partir de 1996, o EGF com opção de venda, o que desobrigava o governo de adquirir os produtos, e, portanto não aumentar os seus estoques.

Para execução do EGF, o governo dispense, anualmente, recursos para concessão de empréstimos e equalização de preços. O total aplicado no período 1995/98 é decrescente, tendo passado de R\$ 1.072.315 mil em 1995 para R\$ 261.191 mil em 1998, como pode ser visto na Tabela 1. Essa diferença de valores pode ser explicada pela pressão exercida pelo setor agrícola diante de situações impostas pelo mercado. Na safra 1994/95, foram concedidos EGF, para os produtores de arroz e milho já que o aumento da produção havia deprimido os preços, e os empréstimos concedidos tiveram a finalidade de proporcionar aos produtores maior prazo para comercialização de suas safras. Em 1996, a opção foi efetuar leilões dos estoques vinculados aos EGF, por serem constituídos, basicamente, de produtos antigos e que deveriam ter sido transformados em aquisições do governo federal (AGF). Em 1997, a queda na utilização dos recursos se deve ao disposto na Lei nº 9.293, de 15/07/96 (LDO/97), que possibilitava apenas ao pequeno e mini produtores fazer uso desses recursos. Em 1998, os valores voltam a cair devido a redução de recursos orçamentários nos meses de março, abril e maio, época em que se concentra a colheita da safra de verão. Além disso, a introdução do contrato de opção de venda, que será tratado mais adiante, substitui, em parte, a utilização dos EGF.

Tabela 1
Dispêndios com Empréstimos do Governo Federal (EGF)
no Período 1995/97

Valores em Mil Reais

Período	Empréstimo	Equalização	Total
1995	434.670	637.645	1.072.315
1996	127.197	516.232	643.429
1997	151.400	208.675	360.075
1998	240.200	20.991	261.191

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Coordenação Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional.

Quanto a utilização do prêmio de liquidação, caberia fazer algumas considerações a respeito da sua operacionalização como instrumento da PGPM. Da forma como vem sendo utilizado, ele se transformou em um seguro de risco de preço futuro, sem que o agricultor tenha que pagar para ter esse direito, ao contrário do que ocorre nos contratos de opção de venda. Quando ocorre uma frustração na expectativa de preços futuros, o que acaba inviabilizando o pagamento do EGF, governo prorroga os contratos, e posteriormente vende os produtos em leilões de bolsa e paga a diferença entre o valor arrecado e valor do empréstimo junto a instituição financeira.

Além disso, a modalidade de EGF com prêmio de liquidação tem funcionado como pagamento de empréstimo com base na equivalência produto, situação que o governo tem procurado evitar, sempre que esta proposta é colocada pelos segmentos que representam os agricultores, já que demanda volumes consideráveis de subsídios, como deve ocorrer no caso da securitização da dívida agrícola, assumida pelo governo através da lei 9.138 de 29/11/95.

1.2. Aquisição do Governo Federal

Através das resoluções nº 1.944, de 29 de julho de 1992 e 2.426 de 1º de outubro de 1997, foram criados mecanismos que permitem ao Tesouro Nacional, repassar a Companhia Nacional de Abastecimento, recursos que cubram a diferença entre o valor dos estoques e o preço do produto no Mercado.

Esse mecanismo de equalização de preços permitiu a venda de boa parte dos estoques acumulados a partir da safra 1991/92, como pode ser visto no Gráfico 2. No caso do algodão, feijão, trigo e soja, ocorreu uma renovação nos estoques existentes entre 1995/98, devido a venda do que havia sido acumulado entre as safras de 1991 a 1994. Mesmo em produtos como milho e arroz, onde ocorrem as maiores aquisições, observa-se, também, uma queda de estoques antigos. Essa política de renovação de estoques, e de manutenção do AGF, como instrumento da PGPM, tem um alto custo para o governo como pode ser visto na Tabela 2. Em 1995 foram gastos 1,3 bilhão de reais, sendo que a concessão de empréstimos, no valor de 833,1 milhões de reais, não foi suficiente para adquirir os EGF com opção de venda e com cláusula de equivalência produto, que deveriam ser transferidas para os estoques do governo. A saída encontrada foi prorrogar os prazos de vencimento de boa parte desses empréstimos. Em 1996, caem as aquisições e a preocupação passa a ser a de colocar no mercado, através de leilões, boa parte dos estoques de EGFs com opção de venda acumulados no ano anterior.

Tabela 2

Dispêndios Governamentais com Aquisições do Governo Federal (AGF)
no Período 1995/97
Valores em Mil Reais

Período	Empréstimo	Equalização	Total
1995	833.154	421.762	1.254.916
1996	278.437	502.085	780.522
1997	819.088	800.177	1.619.265
1998	444.540	198.196	642.737

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional - Coordenação Geral das Operações de Crédito do Tesouro Nacional.

Isto explica a queda no item concessão de empréstimos e o aumento dos gastos com equalização de preços. Em 1997, os gastos voltam a crescer com empréstimos, uma vez que vários produtos apresentaram preço de mercado inferior ao mínimo fixado pelo governo, o que motivou grandes aquisições de milho no Centro-Oeste e feijão no Sul e Sudeste. Além disso, foram realizadas aquisições dentro do processo de securitização de dívida do setor rural, segundo a lei nº 9138 de 29/11/95, que permite o pagamento da dívida com produto. Em 1998, os gastos caem devido a uma queda substancial nas aquisições de milho no Centro-Oeste.

2. Novos Instrumentos da Política de Garantia de Preços Mínimos

A partir de 1996, foram criados dois novos instrumentos: O Contrato de Opção e o Programa de Escoamento do Produto. Eles tem por objetivo reduzir custos e dar a PGPM uma maior flexibilidade diante de uma economia aberta a concorrência internacional.

2.1. Contrato de Opção de Venda

O contrato de opção de venda foi instituído, pela resolução BACEN nº 2.260 de 21/03/96 e regulamentado através da portaria nº 1/97 de 28 de fevereiro de 1997.

É um título emitido pela CONAB, negociado em bolsa de mercadorias, tendo por finalidade garantir ao agricultor um preço, previamente estabelecido, para o produto objeto da negociação. Este preço será pago ao produtor, por ocasião do vencimento do contrato. De um modo geral pode-se dizer que esse novo instrumento da PGPM, pode substituir com vantagens o Empréstimo do Governo Federal (EGF).

Esses dois instrumentos (EGF e contratos de opção) tem como objetivos principais, permitir ao produtor rural a venda de produtos em épocas de preços mais favoráveis e retirar do

governo a tarefa de carregar estoques. No caso do EGF, como foi visto anteriormente, houve um desvirtuamento desse instrumento, que se transformou num seguro sem risco, contra as oscilações de preços. O contrato de opção foi criado com a finalidade de garantir preço futuro, e cobra do agricultor um “prêmio” para ter o direito de vender ao governo, em data determinada, o produto a um valor pré-estabelecido, denominado preço de exercício. Essa é uma das vantagens do contrato de Opção; a outra estaria, no pagamento ao produtor somente na data de vencimento do contrato caso esse resolva exercer a opção de venda. Isto evita os pagamentos dos custos financeiros que incidem sobre os EGFs, e nos estoques em poder do governo. No caso do contrato de opção os vencimentos ocorrem na entressafra, e o governo poderá optar por pagar a diferença entre o preço de mercado e o preço de exercício ou transferir o produto para seus estoques. Como ponto fraco do contrato de opção poder-se-ia citar, que na Europa e nos Estados Unidos ele é operado pela iniciativa privada no mercado de derivativos agrícolas e as experiências internacionais no uso desse instrumento, por parte do governo, são bastante limitadas. No caso dos Estados Unidos estão sendo feitas experiências piloto, mas com resultados aquém do esperado. São apontadas como dificuldades, a falta de expertise dos agricultores no domínio do funcionamento dos mercados futuros e o volume de mercadorias exigido na negociação desses contratos. Por isso, os agricultores tem preferido recorrer a outros instrumentos da política de sustentação de preço que são mais simples e não implicam em gastos.

2.2. Programa de Escoamento de Produto

Esse instrumento passou a fazer parte da política de garantia de preços mínimos a partir da sua regulamentação pela CONAB em maio de 1997. Tem por objetivo viabilizar o escoamento da produção de regiões com excedente de safra para centros consumidores ou processadores. Através do PEP, o governo oferece um bônus, negociado em leilões públicos, aos interessados em adquirir o produto diretamente do agricultor ou cooperativa. O arrematante do PEP se compromete a entregar a mercadoria em local previamente estabelecido. No caso do milho, participam dos leilões, avicultores, suinocultores, indústrias de ração e comerciantes que revendem a esses segmentos. Esse instrumento foi utilizado em

1997, com a finalidade de transferir o milho produzido na região Centro-Oeste e oeste baiano para as regiões norte e nordeste, sendo esta última grande consumidora do milho argentino. A utilização do PEP, neste caso, teve por objetivo escoar a produção dessa região, já que os preços de mercado estavam abaixo do mínimo fixado. Se isto não tivesse sido feito, haveria um aumento na demanda por EGF e principalmente AGF, o que implicaria no aumento dos estoques governamentais. Foram negociadas 1 milhão de toneladas de milho, sendo que 635 mil se destinaram ao nordeste, e o total das subvenções somaram 45,7 milhões de reais. Com relação ao trigo, foram negociadas 900 mil toneladas o que levou a uma equalização de 29,2 milhões de reais. Esse instrumento envolve menores dispêndios governamentais, pois não obriga o governo a adquirir produtos e posteriormente carregar estoques e além disso cumpre a função de normalizar o mercado. Isto é feito dentro de normas que preservam o princípio da competitividade já que os prêmios foram estabelecidas a partir do preço de paridade do produto argentino, posto na região consumidora. Em 1998, esse mecanismo foi estendido ao algodão e borracha.

3. A Política de Abastecimento e os Estoques Governamentais

As normas para formação e liberação dos estoques públicos estão contidas na portaria interministerial nº 182, de 25 de agosto de 1994. É dito que ao poder público, através da CONAB, cabe constituir estoques regulador e estratégico, visando assegurar o abastecimento e regular o preço do mercado interno. O estoque regulador é constituído por produtos adquiridos através da política de preços mínimos, com a prioridade para os produtos básicos. O estoque estratégico visa garantir o abastecimento do mercado consumidor de produtos básicos e de consumo popular e apoiar os programas de segurança alimentar. O estoque estratégico deverá contar com até 1/12 do consumo aparente anual e de 2/12 para produtos que o país é importador.

A Tabela 3, mostra que os estoques governamentais para os principais grãos vêm caindo no período 1995/97. A explicação normalmente utilizada é a de que em uma economia aberta, e com as facilidades de importação oferecidas ao setor privado, poder-se-ia completar a

demanda interna através de importações. No entanto, a queda nos estoques, talvez seja melhor explicada pela orientação introduzida pelo governo no sentido de modificar a política de garantia de preços mínimos, que era a grande fonte de formação de estoques públicos. Com a introdução da equalização dos juros e preços do EGF e AGF, e até mesmo por uma imposição judicial (decisão liminar nº 047/94), a CONAB passou a se desfazer, com maior rapidez dos seus estoques. Quando ocorre queda de safra e os preços de mercado superam os preços mínimos os estoques não são recompostos. Além disso, os novos instrumentos como o PEP e opção de venda, foram criados tendo como objetivo, transferir para a iniciativa privada a função de carregar estoques. Em outras palavras, a orientação dada a PGPM é diminuir custos, e isso pode ser obtido de forma significativa reduzindo estoques. No entanto, essa política de redução de custos nem sempre pode ser seguida, já que nos anos de crescimento de safra, e que ocasionam queda de preço no mercado, os agricultores pressionam o governo para que destine mais recursos para a PGPM. Isto explica os grandes estoques de milho e arroz em 1995 quando chegaram a representar 25,18% e 33,70% do consumo nacional. Isto mostra que não existe hoje uma política de estoques ativa, já que esta passou a ser uma decorrência do funcionamento da política de garantia de preços mínimos.

Tabela 3

Relação entre Estoques e Consumo para os principais Grãos

Em mil toneladas

Produto	Data Base	Consumo Anual	Estoque Governamental	Relação Estoque/Consumo
	31/12/95	11.595	3.913,4	33,70
Arroz	31/12/96	11.630	2.170,7	18,60
	31/12/97	11.664	1.214,8	10,40
	31/12/98	11.699	221,0	1,9
	31/12/95	3.300	142,0	4,30
Feijão	31/12/96	3.250	31,0	0,95
	31/12/97	3.200	3,2	0,10
	31/12/98	2.950	113,0	3,8

(Continua...)

Tabela 3
Relação entre Estoques e Consumo para os principais Grãos
Em mil toneladas

Produto	Data Base	Consumo Anual	Estoque Governamental	Relação Estoque/Consumo
	31/12/95	34.860	8.777,1	25,18
Milho	31/12/96	35.208	4.030,7	11,45
	31/12/97	35.560	2.775,5	7,80
	31/12/98	35.000	2405,0	6,90
	31/12/95	23.234	482,1	2,07
Soja	31/12/96	21.363	4,5	--
	31/12/97	19.860	7,4	--
	31/12/98	21.956	108,0	0,5
	31/12/95	8.311	271,0	3,30
Trigo	31/12/96	8.205	25,0	0,30
	31/12/97	8.573	45,0	0,50
	31/12/98	8.580	665,0	7,70

Fonte: CONAB - Elaboração IPEA/DIPPP

Dai o não cumprimento de exigências legais que obrigam a manter estoques estratégicos que correspondam a 8,3% e até 16,6% do consumo aparente anual para produtos sistematicamente importados. Este é o caso do trigo que no período 1995/97 a relação estoque/consumo se situou entre 3,30% e 0,30% , muito abaixo do limite estabelecido, como pode ser visto na Tabela 6. O único produto a atender essa exigência, ao final de 1997, era o arroz, mas a expectativa é que esses estoques caiam, de forma considerável até final de 1998. A falta de estoques impossibilita o governo de conter tendências altistas, e torna o preço de liberação de estoques (PLE) um instrumento sem condições de vir a ser usado. Além disso, as alterações introduzidas no PLE, não deixa claro a nova fórmula de

cálculo. Se antes, ele era estabelecido a partir da média móvel do preço no atacado nos últimos 48 ou 60 meses, pela nova regra a sua fixação se dará abaixo do preço de paridade de importação e acima do custo médio de produção, levando-se, em conta a situação da conjuntura econômica externa e interna. Isto cria uma situação de ambiguidade, que deixa o setor privado sem condições de saber a partir de que preço o governo, quando dispuser de estoques, entrará vendendo no mercado para conter tendências altistas de preço.

A definição de regras claras para a liberação de estoques governamentais sempre foi uma exigência do setor privado, para poder calcular o risco de carregar estoque de um determinado produto.

4. Conclusões e Perspectivas

A Política de Garantia de Preços Mínimos, vem passando por um processo de ajuste que busca adequá-la as limitações dos gastos públicos e a abertura da economia. Nesse sentido, pode-se dizer que as medidas que vem sendo adotadas e aperfeiçoadas ao longo dos últimos anos atingiram os seus objetivos. Os novos instrumentos criados a partir de 1996, como o Contrato de Opção e o Programa de Escoamento de Produto, dão ao governo a possibilidade de interferir na comercialização da safra, sem se obrigar a carregar estoques. Além disso, esses dois instrumentos tomam como referência o preço de paridade, entendido como o preço do produto importado posto na região consumidora, o que permite um alinhamento entre o preço fixado pela PGPM e o preço vigente no mercado internacional.

A expectativa é de uma utilização cada vez maior desses instrumentos nos próximos anos. Eles deverão substituir, em boa medida, os EGF e AGF que ficarão circunscritos a algumas áreas de difícil acesso do Centro-Oeste e Norte. Nessas áreas o preço mínimo tem se situado acima do vigente no mercado, o que deverá exigir uma maior intervenção do governo. De um modo geral essa é a linha de atuação que o ministério da agricultura e a área econômica estão propondo para a próxima safra. O único efeito colateral dessa nova política é que os

estoques governamentais vem se reduzindo sistematicamente atingindo, para alguns produtos níveis preocupantes.

Do ponto de vista financeiro esta nova postura governamental é mais eficiente, já que a diminuição dos estoques, diminui os custos da PGPM. No entanto dentro do atual quadro da economia, em que a questão central passou a ser o controle da inflação em patamares aceitáveis, a falta de estoques tira do governo a capacidade de interferir no mercado para corrigir tendências altistas de preço. No decorrer deste ano, esta questão poderá ser de certa forma minimizada pelas expectativas de produção que, desde que confirmadas, representam um recorde histórico. Além disso, a situação recessiva por que passa a economia deverá conter a demanda por produtos agrícolas. No entanto, não estaremos livres de manobras especulativas, que poderiam ser controladas com a venda de estoques governamentais.

Vendo esta questão uma perspectiva mais ampla a solução para este problema estaria em colar recursos no orçamento para aquisição de estoques reguladores como era feito no passado.

III. Comércio Internacional do Agronegócio Brasileiro

O desempenho de comércio exterior reflete um conjunto de fatores — no qual se inclui a política cambial — que afeta a competitividade dos produtos domésticos no mercado internacional. O objetivo deste trabalho é avaliar o desempenho de comércio externo do setor agroindustrial e suas perspectivas para 1999, à luz da mudança da política cambial. Procura-se, também, avaliar de forma preliminar o potencial do agronegócio em contribuir para o esforço exportador do país. O trabalho está organizado da seguinte forma: o item II apresenta uma avaliação geral do desempenho de comércio exterior do agronegócio nacional; o item III faz uma análise do comportamento recente dos principais produtos agrícolas e agroindustrializados exportados pelo país; o item IV constrói alguns cenários para o desempenho das exportações e importações do agronegócio nacional. Por fim, são apresentadas as conclusões.

1. Avaliação Geral do Desempenho do Comércio Internacional do Agronegócio Nacional

A tabela 1 mostra a balança comercial do agronegócio brasileiro, que inclui os produtos agrícolas, agroindustrializados e seus fatores de produção, mostrando, também, a participação desse setor em relação ao total da balança de comércio externo do país¹.

Tabela 1
Balança de Comércio Exterior Brasileira Total, do Agronegócio*, Agricultura e Agroindústria e dos Fatores de Produção:** 1992 a março de 1999.

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1998	1999
								jan a mar	jan a mar
(em US\$ milhões de março de 1999)									
Exportações									
Total	37.506	39.8171	44.395	45.776	45.921	50.997	50.452	11.720	10.042
Agronegócio	13.027	13.771	17.186	18.615	18.510	20.785	19.813	3.993	3.764
Agrícola/Agroindústria	12.804	13.527	16.922	18.207	17.976	20.154	19.188	3.843	3.675
Fatores de produção	223	244	264	408	535	631	625	150	89
Importações									
Total	21.538	26.083	33.724	49.187	51.258	59.126	56.768	13.209	10.577
Agronegócio	3.608	4.795	6.452	9.001	9.345	9.382	9.087	2.033	1.611
Agrícola/Agroindústria	2.945	4.096	5.517	7.918	8.109	7.802	7.410	1.769	1.377
Fatores de produção	664	699	935	1.083	1.236	1.581	1.677	264	234
Saldo									
Total	16.968	13.734	10.671	-3.411	-5.337	-8.129	-6.316	-1.488	-535
Agronegócio	9.418	8.976	10.734	9.614	9.166	11.403	10.726	1.960	2.153
Agrícola/Agroindústria	9.859	9.432	11.405	10.289	9.867	12.353	11.777	2.074	2.298
Fatores de produção	-441	-455	-671	-675	-701	-950	-1.052	-114	-154
Em percentual									
Exportações Agrícolas/Total das Exportações	34,14	33,97	38,12	39,77	39,14	39,52	38,03	32,79	36,59
Saldo Agrícola/Exportações Agrícolas	77,00	69,72	67,40	56,51	54,89	61,29	61,38	53,98	62,52
Saldo Agronegócio/Exportações Agronegócio	72,30	65,18	62,46	51,65	49,52	54,86	54,13	49,09	57,19

Fonte: SECEX / MICT. Elaboração: DISET/ IPEA.

Obs: a) * inclui produtos agrícolas, agroindustrializados e fatores de produção.

b)** fertilizantes, defensivos e máquinas e implementos.

c) valores deflacionados pelo IPA—EUA.

¹ Para uma lista completa dos produtos que constam das rubricas, ver Anexo I.

As exportações de bens agrícolas e agroindustrializados passaram de US\$ 12,9 bilhões, em 1992, para um patamar em torno de US\$ 19 bilhões, em 1998. Uma avaliação do desempenho das exportações do agronegócio nacional permite identificar dois momentos de seu crescimento na década de noventa: o primeiro, entre 1993 e 1994, quando há um incremento de cerca de US\$ 3,5 bilhões, e o segundo, concentrado em 1997, com um aumento menor, em torno de US\$ 2 bilhões.

A expansão das exportações relaciona-se, de um lado, à recuperação ocorrida na produção agropecuária após 1993, bastante deprimida pelas dificuldades do período Collor, e, de outro, às vendas de soja e café, sendo que, para o primeiro produto, a isenção do ICMS nas exportações, a partir de 1997, teve papel destacado na excelente performance de suas exportações. Soma-se a isto o comportamento dos preços internacionais, que tiveram uma evolução favorável, especialmente no caso de importantes produtos da pauta brasileira. As cotações de café e soja nos mercados internacionais subiram, respectivamente, 34,13% e 7,07%, entre 1996 e 1997. Entretanto, o nível das exportações de mais de US\$ 20 bilhões, obtida em 1997, não se repetiu devido a queda dos preços internacionais da soja e café em 1998.

Observa-se uma redução das exportações da ordem de US\$ 168 milhões, quando se comparam o desempenho do primeiro trimestre de 1999 em relação ao mesmo período de 1998. Os aumentos significativos das quantidades exportadas dos principais produtos têm sido anulados pela redução das cotações internacionais desses produtos. A tendência de queda nos preços das principais produtos agrícolas brasileiros tem ocorrido paralelamente a uma expectativa de baixo crescimento do comércio mundial, fruto da crise Asiática e, mais recentemente, da moratória Russa. De forma geral, as indicações até agora obtidas não sugerem que a desvalorização do real tenha um impacto significativo no aumento das exportações de produtos agrícolas e agroindustrializados domésticos.

As exportações de fatores de produção (fertilizantes, defensivos e máquinas e implementos) apresentaram crescimento de US\$ 223 milhões para US\$ 625 milhões, entre 1992 e 1998. Mesmo com o crescimento expressivo das exportações desse item do agronegócio nacional, sua participação no total das exportações do agronegócio nacional é, ainda, de apenas 3%. Avaliando-se o comportamento das exportações dos fatores de produção no primeiro trimestre de 1999 em relação a 1998, estes apresentaram uma redução significativa, caindo de US\$ 150 para US\$ 89 milhões. Esses números indicam as dificuldades da produção doméstica de fatores de produção para agricultura de repetir o desempenho exportador obtido em 1998.

As importações de matérias-primas, alimentos e produtos agroindustrializados passaram de US\$ 3,0 bilhões para cerca de US\$ 7,5 bilhões, entre 1992 e 1998. Cabe observar que o crescimento das importações ocorreu basicamente no período 1992/95, tendo estas se mantido praticamente no *mesmo patamar* até 1997. Uma redução mais significativa das importações ocorreu em 1998.

Houve uma redução das importações agrícolas e agroindustrializados de US\$ 392 milhões, comparando-se o primeiro trimestre de 1999 com o de 1998. A contração da importação está diretamente ligada à mudança cambial e à queda de renda doméstica, determinada pelo novo cenário macroeconômico do país. Outros fatores podem ter contribuído para alcançar esse resultado foi a edição da Medida Provisória no 1.569, que restringiu o financiamento de importações e a queda nos preços médios de importação de trigo, reduzindo os gastos com as importações deste produto. Tudo indicaria uma tendência de redução significativa das importações agrícolas e agroindustriais, face à desvalorização cambial e à queda da renda nacional prevista em 1999.

Os fatores de produção apresentaram uma tendência de redução do valor das importações menos pronunciada, quando se compara o primeiro trimestre de 1999 com o mesmo período de 1998. A redução observada é de US\$ 30 milhões, sendo que o saldo negativo desse item da balança de

comércio do agronegócio apresenta um aumento no mesmo período. É importante notar que o pico de exportações de produtos agrícolas e agroindustrializados, alcançado em 1997, coincide com um aumento significativo das importações de fatores de produção. Isto pode estar indicando que, com o processo de abertura, estaria aumentado a dependência da produção agrícola nacional em relação aos fatores de produção importados. Esse item da balança comércio do agronegócio nacional apresenta-se deficitário durante todo período analisado.

2. O Desempenho Recente das Exportações de Produtos Agrícolas e Agroindustrializados

As exportações de produtos agrícolas e agroindustrializados brasileiros estão, ainda, concentradas em um grupo reduzido de produtos, que é responsável por cerca de 70% das exportações de produtos agrícolas e agroindustrializados domésticos. A tabela 2 mostra o desempenho recente das exportações brasileiras tomando como base o primeiro trimestre de 1998 em relação o mesmo período de 1999.

Tabela 2
Principais Produtos Agrícolas Exportados, em US\$ FOB

PRODUTOS (NCM)	01/98 a 03/98	01/99 a 03/99	Taxa de Variação %		
			Valor	Quantidades	Preços
Carnes Bovinas (0202.30.00)	38.638.038	66.500.373	72,11	62,02	6,19
Carnes Suínas (0203.29.00)	37.562.115	26.088.499	-30,55	-16,77	-16,36
Frango (0207.12.00)	93.017.174	94.332.873	1,41	-1,51	3,85
Frango (pedaços e miudezas) (0207.14.00)	70.947.598	93.732.380	32,11	26,02	5,30
Café em grão (0901.11.10)	526.750.568	621.926.569	18,07	120,06	-46,36
Soja em grão (1201.00.90)	101.355.615	123.808.528	22,15	60,51	-23,90
Óleo de Soja em bruto (1507.10.00)	38.979.001	117.763.801	202,12	222,59	-6,35
Açúcar (1701.11.00)	281.167.921	202.382.639	-28,02	8,97	-34,04
Outros Açúcares (1701.99.00)	189.819.606	170.394.930	-10,23	25,33	-28,38
Suco de Laranja (2009.11.00)	260.248.575	246.142.630	-5,42	-24,68	26,14
Farelo de soja (2304.00.90)	233.973.556	225.845.388	-3,47	44,56	-33,27
Fumo (2401.20.30)	120.897.004	58.604.845	-51,52	-49,05	-4,94
Cigarros (2402.20.00)	170.963.796	21.800.697	-87,25	-86,21	-3,42
Madeiras (Cap. 44)	292.262.526	293.343.551	0,37	-22,33	29,23
Pastas de Madeiras (Cap. 47)	281.965.982	269.377.687	-4,46	10,63	-13,65
Total dos principais itens (a)	2.738.549.075	2.632.045.390	-3,89	-	-
Total Agrícolas e Agroindustrializados (b)	3.902.207.281	3.674.608.718	-5,83	-	-
Participação (a) / (b)	70,18%	71,63%			

Fonte: SECEX / MICT. Elaboração: DISET/ IPEA.

Avaliando-se o desempenho exportador dos principais produtos exportados pelo agronegócio nacional, do primeiro trimestre de 1999 em relação ao mesmo período de 1998, observa-se que os produtos podem ser divididos em dois grupos.

No primeiro grupo estão as carnes bovinas, frango inteiro e em pedaços, café e soja em grão, óleo de soja em bruto e o grupo das madeiras. Esses produtos apresentaram uma variação positiva do valor exportado, entre os dois períodos considerados. A carne bovina aumentou sua exportação devido a incremento de preços e, principalmente, pelas quantidades embarcadas. Frango apresentou um desempenho exportador positivo em função da melhoria de sua cotação internacional. Frango em pedaços e suas miudezas se beneficiou do aumento do preço internacional e, principalmente, da quantidade exportada. Situação diferente ocorreu com café e soja em grão e óleo de soja bruto. Para esses produtos verifica-se uma queda dos seus preços internacionais que teve de ser

compensada pelo aumento das quantidades exportadas. O grupo de madeiras — que inclui vários produtos — apresenta uma queda nas quantidades exportadas que é mais que compensada pelo aumento ocorrido nos preços internacionais, garantindo assim um desempenho positivo em termos de valor exportado.

Um segundo grupo de produtos apresentou uma redução do valor exportado. Nessa situação estão, açúcar, outros açúcares, suco de laranja, farelo de soja, fumo, cigarros e pastas de madeiras. Nesse grupo, açúcar, outros açúcares, farelo de soja e pasta de madeira apresentaram um desempenho exportador negativo em função da queda de seus preços nos mercados internacionais, que não foi compensado pelo incremento das quantidades exportadas. O suco de laranja apresentou incremento da sua cotação internacional, mas ocorreu uma redução nas quantidades exportadas que determinou uma queda no seu valor exportado. No caso de fumo e cigarros, seu desempenho exportador negativo pode ser explicado pela contração das quantidades colocadas no mercado internacional e pela queda de seus preços neste mercado.

De maneira geral, ocorreu uma pequena contração no valor das exportações dos produtos agrícolas e agroindustrializados do agronegócio nacional. Isto devido, principalmente, a queda dos preços internacionais dos principais produtos da pauta de exportação do agronegócio nacional, que muitas vezes não pode ser compensado com o aumento das quantidades comercializadas. Considerando as expectativas de fraco crescimento da economia mundial, é baixa a probabilidade da reversão da tendência de queda de preços das principais *commodities* agrícolas e agroindustrializadas no mercado mundial.

3. O Balanço de Comércio Internacional dos Fatores de Produção

O saldo da balança de comércio internacional do agronegócio nacional no item dos fatores de produção tem mantido-se deficitário, desde o início da década de noventa. O saldo total desse item é crescentemente deficitário, atingindo mais de US\$ 1 bilhão em 1998. Comparando-se o primeiro trimestre de 1999 com o de 1998, verifica-se que o saldo negativo cresce de US\$ 116 para US\$ 145 milhões. Aparentemente, a desvalorização do real não reduziu a importação de fatores de produção da mesma forma que afetou a importação de produtos agrícolas e agroindustrializados. Isto poderia estar sugerindo que esse item da balança de comércio apresenta relativa inflexibilidade a variações do câmbio real, afetando a capacidade de a balança total de comércio do agronegócio nacional apresentar saldos positivos maiores.

Em termos do desempenho de comércio externo dos principais produtos incluídos como fatores de produção pode-se observar que:

a) o saldo de comércio foi positivo para defensivos até 1996, a partir desse ano as importações começam a superar as exportações, atingindo um déficit de US\$ 87 milhões em 1998. O comportamento do saldo desse produto, no primeiro trimestre de 1999 em relação ao mesmo período de 1998, indica uma estabilização. Se esta tendência for mantida é provável que se repita o mesmo déficit observado em 1998.

b) a importação de fertilizantes foi bastante superior à exportação em todo período analisado, ocasionando saldos negativos de balança comercial para esse produto. O pico do saldo negativo ocorreu em 1997 e 1998, com mais de US\$ 1 bilhão de déficit. Observa-se uma redução do saldo negativo no primeiro trimestre de 1999 em relação ao mesmo período de 1998. É provável que o *déficit de comércio com fertilizantes* seja menor em 1999.

c) máquinas e implementos agrícolas obtiveram saldo de comércio internacional positivo durante todo período analisado. O pico do superávit foi de US\$108 milhões em 1996, a partir desse ano os

saldos positivos foram decrescentes. O saldo de comércio internacional de máquinas e implementos foi deficitário em US\$ 13 milhões no primeiro trimestre de 1999. É possível que o saldo de comércio seja negativo para esses produtos nesse ano.

d) a exportação de tratores sempre superou as importações, gerando saldo positivo na balança de comércio dos fatores de produção do agronegócio nacional. Entretanto, o desempenho exportador do setor no primeiro trimestre de 1999 foi muito inferior ao observado no primeiro trimestre de 1998, de US\$ 6 contra US\$ 33 milhões, respectivamente. Tudo indicaria uma redução significativa da capacidade do setor de tratores em gerar saldo positivos em 1999.

Tabela 3
Balança comercial de fatores de produção do agronegócio brasileiro, de 1992 a março de 1999, em US\$ mil de março de 1999

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Mar/98	Mar/99
Defensivos									
exportações	71.746	92.831	104.176	125.543	140.486	184.045	194.863	34.116	37.100
importações	61.878	45.640	85.506	100.165	111.311	198.641	281.633	50.711	53.234
saldo	9.868	47.190	18.670	25.377	29.176	-14.596	-86.769	-16.595	-16.134
Fertilizantes									
exportações	45.646	56.343	56.072	80.414	82.797	70.614	67.036	18.364	5.451
importações	599.814	647.935	836.245	884.959	1.037.295	1.208.845	1.150.014	148.865	123.867
saldo	-554.169	-591.591	-780.173	-804.545	-954.498	-1.138.231	-1.082.979	-130.502	-118.416
Máquinas e implementos agrícolas									
exportações	34.403	47.950	48.646	132.988	187.647	221.545	222.298	63.709	40.340
importações	773	1.901	3.382	80.162	79.589	140.758	206.384	56.738	53.392
saldo	33.630	46.049	45.264	52.826	108.058	80.788	15.914	6.971	-13.053
Tratores									
exportações	70.984	46.972	55.031	69.515	123.914	154.489	141.095	33.626	6.341
importações	1.144	3.964	9.827	17.946	8.095	32.600	38.884	7.619	3.634
saldo	69.840	43.008	45.204	51.570	115.819	121.889	102.211	26.008	2.707
Total dos fatores de produção									
exportações	222.779	244.096	263.926	408.460	534.845	630.693	625.292	149.815	89.233
importações	663.610	699.440	934.960	1.083.232	1.236.290	1.580.843	1.676.916	263.933	234.128
saldo	-440.831	-455.344	-671.034	-674.772	-701.445	-950.150	-1.051.623	-114.118	-144.895

Fonte: SECEX / MICT. Elaboração: DISET/ IPEA.

O desempenho de comércio exterior observado dos principais produtos utilizados como fatores de produção na agricultura sugere a manutenção de um saldo negativo, no mesmo patamar do observado em 1998. Não há indicações de uma redução do déficit de comércio internacional dos fatores de produção, afetando negativamente o saldo total da balança de comércio do agronegócio nacional.

4. Cenários de Desempenho do Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro

O Quadro 1 apresenta diferentes cenários para o desempenho do comércio exterior do agronegócio nacional, a partir das elasticidades de longo prazo para exportações e importações de produtos agropecuários, estimadas por Carvalho e De Negri (1999)². No entanto, não temos estimativas semelhantes para a exportação e importação de fatores de produção do agronegócio nacional.

² Alexandre Carvalho e João Alberto De Negri: Estimação de Equações de Importação e Exportação de Produtos Agropecuários para o Brasil (1977/1998). Brasília. mimeo. DISET/IPEA.

No caso de desvalorização do câmbio real, o efeito nas exportações de produtos agropecuários seria muito menor que o mesmo efeito na importação desses produtos. No caso de uma desvalorização média real de 20% do câmbio durante 1999, as exportações poderiam atingir o patamar de US\$ 19,6 bilhões e as importações cairiam para US\$ 5,4 bilhões, tomando como base as exportações e importações de 1998. Nesse caso, considerando o mesmo saldo negativo de comércio dos fatores de produção verificado em 1998 (cerca de US\$ 1 bilhão), o saldo da balança de comércio do agronegócio nacional estaria em torno de US\$13 bilhões. Isto significaria um incremento de US\$ 2,4 bilhões em relação ao saldo obtido em 1998. No cenário de uma desvalorização média real de 30% do câmbio durante 1999, o mesmo exercício resultaria em um incremento no saldo de US\$ 3,7 bilhões nesse ano. Estes resultados são devidos à forte contração da importação de produtos agropecuários e agroindustrializados e à hipótese de que o saldo negativo do comércio dos fatores de produção se manteria constante, o que os dados do primeiro trimestre de 1999 não asseguram.

Quadro 1
Cenários de Desempenho do Comércio Exterior do Agronegócio Brasileiro em 1999 — taxas de variação

	Hipóteses de Desvalorização do Câmbio Real		Hipóteses sobre o Crescimento da Renda Mundial		Hipóteses sobre o Crescimento do PIB Nacional	
	20%	30%	1,5%	2,5%	-2,0%	-3,0%
Exportações agropecuárias						
Elasticidade câmbio real: 0,12	2,4%	3,6%				
Elasticidade cresc. da renda mundial: 0,65			0,98%	1,63%		
Importações agropecuárias						
Elasticidade câmbio real: -1,34	-26,8%	-40,2%				
Elasticidade tx. de utilização da capacidade: 1,2					-2,4%	-3,6%

Fonte: DISET/IPEA (elasticidades de longo prazo, segundo estimativas de Carvalho e De Negri, 1999)

O crescimento da renda mundial, considerando-se as hipóteses acima, teria um efeito menos acentuado na expansão das exportações de produtos agropecuários e agroindustrializados, comparando-se com o efeito da desvalorização cambial. Entretanto, uma avaliação precisa dos efeitos do um aumento da renda mundial no saldo de balança do agronegócio nacional é prejudicado pelo fato do comportamento dos preços internacionais não ser conhecido, face o aumento significativo das exportações brasileiras. As indicações anteriores mostraram que há uma tendência de queda de preço dos principais produtos agrícolas brasileiros no mercado internacional, o que poderia reduzir os ganhos potenciais devidos à expansão do mercado mundial.

Os efeitos de uma provável queda do PIB nacional sobre a redução das importações de produtos agropecuários e agroindustrializados teria, em relação a desvalorização cambial considerada, um efeito menos pronunciado, induzindo pequenas reduções nas importações destes produtos.

5. Conclusões

A análise do desempenho recente da balança de comércio do agronegócio nacional não dá indicações de que o setor tenha capacidade de incrementar os saldos positivos de comércio internacional de forma vigorosa em 1999 pelo lado das exportações. Na medida em que o atual cenário mundial requer que o país gere saldos positivos na balança de comércio em um prazo

reduzido, observa-se que a capacidade do agronegócio nacional de incrementar o esforço exportador do país parece limitada, pois não se verifica uma mudança clara no patamar das exportações. A possibilidade de melhoria do saldo do balanço de comércio do agronegócio parece estar concentrada, principalmente, na contração das importações de produtos agrícolas e agroindustrializados em 1999. A obtenção de saldos positivos maiores, tudo indicaria, está condicionado à melhoria dos fatores que afetam a competitividade do agronegócio nacional.

ANEXO I

SEÇÕES E CAPÍTULOS DA NBM/SH

- I - ANIMAIS VIVOS E PRODUTOS DO REINO ANIMAL
 - 01 - Animais vivos
 - 02 - Carne e miudezas comestíveis
 - 03 - Peixes e crustáceos, moluscos, etc.
 - 04 - Leite e laticínios, ovos de aves, mel, etc.
 - 05 - Produtos de origem animal n.e.

- II - PRODUTOS DO REINO VEGETAL
 - 06 - Plantas vivas e produtos da floricultura
 - 07 - Prods. Hortícolas, plantas, raízes, etc. comest.
 - 08 - Frutas, cascas de cítricos e de melões
 - 09 - Café, chá, mate e especiarias
 - 10 - Cereais
 - 11 - Produtos da indústria de moagem, malte, etc.
 - 12 - Sementes e frutos oleaginosos, grãos, etc.
 - 13 - Gomas, resinas, outros sucos extratos vegetais
 - 14 - Materiais p/tranc. e prods. de orig.veg. n.e.

- III - GORDURAS, ÓLEOS E CERAS ANIMAIS E VEGETAIS
 - 15 - Gorduras, óleos e ceras, animais e vegetais

- IV - PRODUTOS ALIMENTÍCIOS, BEBIDAS E FUMO
 - 16 - Preparações de carnes, de peixes, etc.
 - 17 - Açúcares e produtos de confeitaria
 - 18 - Cacau e suas preparações
 - 19 - Preparações a base de cereais, farinhas, etc.
 - 20 - Preparações de produtos hortícolas, frutas, etc.
 - 21 - Preparações alimentícias diversas
 - 22 - Bebidas. líquidos alcóolicos e vinagres
 - 23 - Resíduos e desperdícios das inds. alim., etc.
 - 24 - Fumo (tabaco) e seus sucedâneos manufaturados

- VIII - PELES, COUROS, PELETERIA, E OBRAS, ETC.
 - 41 - Peles (exceto peleteria), e couros

- IX - MADEIRA, CORTIÇA E SUAS OBRAS, ETC.
 - 44 - Madeira e suas obras, carvão vegetal

- X - PASTAS DE MADEIRA, PAPEL E SUAS OBRAS, ETC.
 - 47 - Pastas de madeira ou outras mat. fibrosas, etc.
 - 48 - Papel e cartão e suas obras

- XI - MATÉRIAS TÊXTEIS E SUAS OBRAS
 - 50 - Seda
 - 51 - Lã, pêlos, fios e tecidos de crina
 - 52 - Algodão
 - 53 - Outras fibras têxteis vegetais

FERTILIZANTES, DEFENSIVOS, MÁQUINAS, IMPLEMENTOS AGRÍCOLAS E TRATORES

- 2503 - Enxofre
- 2510 - Rocha fosfática
- 2809 - Ácido fosfórico

- 2814 – Amônia
- 3102 – Produto intermediário – Fertilizantes
- 3105 – Produto formulado – Fertilizantes
- 3808 – Defensivos
- 8432 – Máquinas e implementos agrícolas
- 8701 – Tratores
 - 8701.10 – Tratores motocultores
 - Tratores motocultores, de duas rodas, p/hortic.
 - Outs. tratores motocultores, exc. de duas rodas
 - 8701.90 – Microtratores de 4 rodas, p/horticultura/agri.
 - Tratores agrícolas, de 4 rodas
 - Tratores rodoviários
 - Outs. tratores

IV. Agricultura Familiar: A Reforma Agrária e o PRONAF

IV.1 A Reforma Agrária

A agricultura familiar vem sendo reconhecida como fator estratégico para o desenvolvimento, tendo conquistado lugar de destaque na agenda governamental. Amplia-se, cada vez mais, o entendimento de que a superação da miséria e da pobreza passa, necessariamente, pelo resgate e fortalecimento pequena produção, no contexto de uma agricultura moderna, sustentável e competitiva. Este reconhecimento não desconsidera as especificidades regionais do país. A agricultura familiar engloba um conjunto diversificado de situações, cada um com diferentes possibilidades de desenvolvimento.

As ações governamentais de apoio à agricultura familiar tiveram expressivo avanço nos últimos quatro anos, tanto com a aceleração do processo de criação de novos assentamentos rurais, como pela implementação do Pronaf, concebido para apoiar o desenvolvimento de toda agricultura familiar brasileira.

Os assentamentos rurais, que com frequência eram vistos como intrusos no espaço municipal, passaram a ser vistos como parte do universo da agricultura familiar, ajudando a compor o diversificado mosaico de situações que configuram o espaço rural em cada região.

A formulação e implementação do Pronaf, e seus constantes aperfeiçoamentos, bem como o aumento dos assentamentos de famílias sem terra, por si só constituem uma grande e inédita conquista dos trabalhadores rurais, que também passaram a ser reconhecidos como atores importantes no processo de desenvolvimento nacional.

No período 1995/1998 foram crescentes os créditos concedidos pelo Pronaf. Este desempenho decorreu de medidas governamentais implementadas com o objetivo de diminuir trâmites burocráticos próprios do sistema bancário, de simplificar as exigências para concessão de financiamentos e, sobretudo, diversificando as linhas de

crédito, ajustando-as às necessidades e capacidade de pagamento de agricultores com diferentes escalas produtivas

Na implementação do PRONAF, os seguintes pontos se destacaram:

1. Concentração da destinação dos recursos do crédito do PRONAF para os estados do Sul do país. Em 1996 essa região absorveu mais de 80% dos recursos aplicados; em 1997, apesar de se detectar e uma tendência à desconcentração, esta região com mais de 60% dos recursos; e, em 1998, concentrou 68,5% dos recursos para custeio e 11,4% do recursos para investimentos (dados incompletos).
2. Concentração, do crédito de custeio, no período 1996/1998, em produtos tipicamente integrados às cadeias agroindustriais – fumo, milho e soja.
3. Embora esteja contribuindo para o processo de fortalecimento da agricultura familiar, o Programa ainda precisa incorporar um segmento expressivo de agricultores que se encontram fora dos esquemas de integração agroindustrial, localizados em outras regiões do país que não o centro-sul.
4. Em relação ao crédito de investimento, o aspecto mais significativo a destacar está no volume dos recursos aplicados, que passou de R\$ 10,1 milhões em 1996 para 628,8 milhões em 1998.
5. O PRONAF infraestrutura somente começou a ser operacionalizado em 1997, quando beneficiou com recursos apenas 18% dos municípios selecionados. Tal desempenho deveu-se sobretudo à multiplicidade de procedimentos operacionais necessários para o repasse dos recursos aos municípios.
6. A distribuição dos municípios do PRONAF-Infraestrutura, segundo grupos de tamanho populacional revela que a maior parte (85%) têm até 25 mil habitantes.
7. Pelas características demográficas conclui-se que seu universo é de caráter rural e microurbano. O PRONAF, por ser um programa de desenvolvimento, é de fundamental importância para esses municípios no sentido de

apoiar e alavancar suas potencialidades econômicas que estão, na grande maioria, ligadas ao desenvolvimento das atividades rurais.

Por sua vez, o programa de reforma agrária ganhou nesses últimos anos maior agilidade, o que tornou possível o cumprimento das metas estabelecidas de assentamento. Em boa medida este desempenho positivo foi possível graças a promulgação de leis e decretos formulados para acelerar e racionalizar os procedimentos necessários à aquisição das terras que se fizerem necessária para novos assentamentos.

A aprovação, em 1996, do novo ITR - Imposto Territorial Rural, deverá tornar – quando for devidamente cobrado - mais difícil – e caro - a manutenção da propriedade de grandes extensões de terra improdutivo. A “Lei do Rito Sumário”, aprovada em 1993 e modificada em 1996, tornou o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social, para fins de reforma agrária, mais ágil e eficiente. Em 1997, foram, ainda, estabelecidas as bases legais para a aquisição de terras por meio de compra direta (para tanto o INCRA está montando um sistema nacional para monitoramento do preço da terra e poder viabilizar, para as áreas onde for necessário, leilões para aquisição de terras a serem destinadas ao programa de reforma agrária). Novos procedimentos legais foram instituídos com vistas a ampliar a formação de parcerias com outras esferas governamentais para a realização de parte das tarefas que compõe a implementação de projetos de assentamento rural.

O aumento do número de projetos e de famílias assentadas vem gerando forte demanda por obras de infra-estrutura e assistência técnica, cuja oferta é necessária para a consolidação e a manutenção das famílias em seus lotes. As parcerias com os governos municipais e estaduais foram buscadas para que as demandas pudessem ser atendidas. Neste sentido, não apenas para prover as necessidades dos novos assentamentos, mas, sobretudo para possibilitar aos assentamentos mais antigos reais possibilidades de emancipação.

A emancipação de projetos de assentamento antigos, especialmente daqueles criados até o início dos anos 90, se impõe, tanto para fortalecer a própria credibilidade do programa de reforma agrária, como, de justiça, para que não sejam desperdiçados sejam os recursos públicos envolvidos (terra e obras de infra-estrutura),

como para cumprimento do compromisso assumido pelo Estado para com as famílias assentadas.

No sentido do resgate – sobretudo econômico dos assentados e assentamentos – é que têm sido desenvolvidos projetos especiais com vistas a suprir algumas de suas carências mais graves. Neste contexto, a implementação de projetos como o LUMIAR, Casulo, Roda Viva e Cédula da Terra, a par de outros mecanismos de parcerias que têm sido buscados junto a Estados e Municípios, faz parte do esforço para criar mecanismos de auto-sustentação dos projetos, pois, só assim, o INCRA poderá retirar sua tutela e ganhar fôlego para atendimento de novos agricultores.

O financiamento do programa de reforma agrária foi beneficiado pela diminuição dos preços da terra em todas as regiões do país, verificada após o Plano Real, juntamente com os mecanismos legais que possibilitam acelerar o processo de desapropriação e permitir a ampliação da aquisição via compra no mercado

Talvez a questão mais grave, no momento, esteja no acúmulo de assentados - e assentamentos – que não foram além da fase inicial de instalação. Diversos fatores podem ser encontrados para explicar este insucesso da reforma agrária – e dos projetos de colonização -, desde a qualidade (inadequada e/ou insuficiente) da terra, até a falta de capacidade produtiva dos assentados. Os dados relativos ao financiamento dos assentados – crédito de implantação e crédito produtivo (Procera) – indicam outras causas do insucesso de tanto projetos de assentamento de trabalhadores rurais: sua insuficiência.

Por muito tempo a ênfase - política e social – nas discussões sobre a reforma agrária, esteve na quantidade de assentamentos a serem feitos a cada ano. Com isso, a questão da viabilização dos mesmos ficou em plano secundário. Apesar de nos quatro últimos anos ter havido aumento considerável nos recursos para crédito aos assentados e assentamentos, ainda assim, têm sido insuficientes até mesmo para os novos assentados, ficando cada vez mais difícil – pelos montantes requeridos – o resgate do estoque de projetos e assentamentos infra-atendidos..

No momento está em discussão uma proposta de modificação radical nos procedimentos de concessão de crédito para os assentados. A recém lançada proposta do Ministério de Política Fundiária prevê a criação de um único Fundo para atender a

agricultura familiar, sejam os produtores oriundos, ou não, do programa de reforma agrária. Modificam-se as regras vigentes para os assentados e diversificam-se as linhas de crédito, que passam a ser destinadas para diversas categorias de produtores, estratificados por renda. Com isso, amplia-se o montante de recursos disponíveis para custeio e investimento dos assentados, que perdem as vantagens próprias do Procerá. O Ministério de Política Fundiária acredita que a maior disponibilidade de crédito, juntamente com a possibilidade de titulação imediata do assentado (o título de propriedade deverá passar a ser concedido tão logo os assentados concluam a demarcação topográfica de seus lotes), constitui-se em *“necessária porta de saída da reforma agrária e de entrada na agricultura familiar”* (doc. MPP/INCRA, de 30/03/99).

1. Programa de Reforma Agrária

A meta de assentamentos de 280 mil famílias, estabelecida para o período 1995-1998, foi cumprida pelo Governo: neste período foram criados 2.356 projetos de reforma agrária em todo país, nos quais foram assentadas 269.697 famílias. Este número aumenta para 287.539 famílias com a inclusão dos assentamentos que resultaram de experiências inovadoras, como a Cédula da Terra e o Projeto Casulo.

Este bom desempenho implica, desde logo, no aumento de pressões por recursos técnicos e financeiros, com vistas a garantir o sucesso de cada projeto de assentamento e dos respectivos assentados, que se somam à demandas similares e ainda não atendidas dos projetos implantados antes de 1995, que ainda não se viabilizaram economicamente.

O desafio maior que se coloca hoje para o Programa de Reforma Agrária está na promoção do desenvolvimento - com vistas à emancipação - do conjunto de projetos criados e famílias assentadas desde, pelo menos, os anos 20, mesmo porque a responsabilidade governamental para com os assentados não se esgota com o assentamento estrito senso.

Algumas medidas já foram tomadas ou estão em andamento, como o início de um efetivo processo de descentralização das ações de reforma agrária, e a revisão de normas, especialmente as que regulamentam a concessão de crédito às famílias (Crédito - Implantação e Proceca). Por outro lado, a adoção de novas tecnologias tem possibilitado maior eficiência em diversas áreas, sobretudo na área de cadastro.

Outro aspecto a ser destacado diz respeito a revisão da metodologia para avaliação dos imóveis rurais a serem desapropriados ou adquiridos para fins de reforma agrária, o que foi possibilitado com a edição da Medida Provisória nº 1.577/97, que estabeleceu novos critérios para a determinação dos valores a serem pagos pela Terra Nua e pelas benfeitorias, aproximando-os daqueles praticados no mercado e minimizando as possibilidades de superavaliações.

As obras de infra-estrutura dos projetos de assentamento, consubstanciam uma linha de ação que sempre foi de problemática execução, tanto por causa do significativo volume de recursos envolvidos, como pela necessidade de conduzir processos nem sempre tranqüilos de licitações e, ainda, pela dificuldade operacional em se ter um efetivo controle sobre a qualidade e tempestividade dos serviços realizados nas mais distantes localidades. Daí a atual tendência em privilegiar os convênios com prefeituras municipais, em detrimento de contratos diretos com empresas particulares, o que tem propiciado melhores resultados e redução de custos.

2. Assentamentos Rurais - Famílias Assentadas de 1995 a 1998

As metas estabelecidas para o período 1995-1998 foram alcançadas: em 1995 foram assentadas 49.296 famílias; em 1996, 56.388; em 1997, 81.812; e, em 1998, 82.201, totalizando, 269.697 famílias^(*). Os assentamentos realizados via Projeto Casulo e Cédula da Terra elevam o total de famílias assentadas no período para mais de 287 mil. Pela primeira vez, as metas governamentais de reforma agrária foram cumpridas.

^(*) Estes dados foram extraídos do arquivo sobre os assentamentos, existente na Diretoria de Assentamentos do INCRA, em 05/maio/1999. Como sofrem atualização permanente, podem apresentar pequenas diferenças relativamente a outros documentos governamentais.

Programa de Reforma Agrária: Realizações - 1995/1998

Ano	Número de Famílias	Nº de Projetos	Área (ha)
1995	49.296	315	2.284.388,70
1996	56.388	433	2.395.518,09
1997	81.812	637	3.624.57,06
1998(*)	82.201	851	3.0935.98,17
Total	269.697	2.236	11398262,02

Fonte: Diretoria de Assentamentos / INCRA, 05 de maio/1999.

(*) Não inclui ao assentamentos promovidos pelos Projetos Casulo e Cédula da Terra.

De 1995 a 1998 foram incorporados ao programa de reforma agrária mais de 11 milhões de hectares de terra, distribuídos por 2.236 novos projetos de assentamento, com capacidade para abrigarem 269.697 famílias. Estes números, quando somados aos desempenhos anteriores revela a grande e complexa tarefa a cargo do governo no âmbito da reforma agrária.

O assentamento - embora tenha maior visibilidade - constitui apenas uma das etapas do processo de reforma agrária. Uma série de atividades que precedem e se seguem ao assentamento são necessárias e condicionam as possibilidades de sucesso e emancipação de cada projeto. Obtida a área, seja por desapropriação, aquisição ou arrecadação, - ela passa a integrar o patrimônio da União, que deve garantir o cumprimento da função social da terra, conforme estabelece a Constituição Federal.

A efetivação de cada projeto de assentamento se desdobra, em termos gerais, em três etapas: na primeira, são realizados os serviços topográficos e a seleção e localização das famílias nos lotes; na segunda, são feitas as obras de infra-estrutura sócio-econômica, bem como são oferecidos os serviços de assistência técnica e capacitação, buscando-se consolidar o projeto; na última, após aferição de estágio de desenvolvimento do projeto, são implementadas as medidas para sua emancipação. Em termos regionais, nos últimos quatro anos, O Nordeste recebeu o maior número de novos projetos e de famílias assentadas. Até então, estas posições majoritárias eram próprias da região Norte. Em todas as regiões cresce o número de famílias assentadas a cada ano, mas o maior destaque fica com a Região Sudeste, com as maiores taxas de crescimento, passando de pouco mais de 1

mil famílias em 1995 para mais de 5 mil em 1998. Sem dúvida as contribuições dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo (este, sobretudo por conta dos assentamentos no Pontal do Parapanema) foram decisivos para este desempenho. Entre 1990 e 1994, foram poucos os projetos criados e as famílias assentadas pelo Governo Federal nestes dois Estados: 898 famílias em Minas Gerais e 81 em São Paulo.

O Quadro, a seguir, mostra, por grandes regiões, o desempenho governamental global, no período sob consideração.

**Famílias Assentadas, por Grandes Regiões
Brasil, 1995 A 1998**

Regiões	1995	1996	1997	1998	1995/98
BR	49.296	56.388	81.812	82.201	269.697
NO	10.750	21.678	29.465	31.552	93.445
NE	22.834	21.723	29.057	29.190	102.804
SD	1.238	1.737	4.920	5.192	13.087
SU	2.016	2.284	4.088	3.756	12.144
CO	12.458	8.966	14.282	12.511	48.217

Fonte: Diretoria de Assentamentos / INCRA: 05/maio/1999.

A área total dos assentamentos efetuados no Brasil até 1998, incluindo as áreas dos Projetos de Colonização ainda em execução, somam mais de 33 milhões de hectares. A região Norte ainda concentra a maior parte das áreas ocupadas por projetos de assentamento (71%), sobretudo por causa das imensas extensões dos projetos de colonização implantados até 1985 (o INCRA ainda tem sob sua jurisdição 48 projetos de colonização criados entre 1926 e 1985, que abrangem a expressiva área de cerca de 14 milhões de hectares).

Em termos regionais os dados refletem os esforços em curso em termos da criação de oportunidades de acesso à terra nas regiões mais desenvolvidas (Sul e Sudeste), a par da intensificação de ações nas áreas mais pobres e densamente povoadas

(Nordeste). Ainda assim, pelas próprias características do processo histórico de ocupação do território nacional, o maior potencial para a criação de novos projetos de assentamento situa-se nas regiões Centro-Oeste e Norte. Do total de assentamentos realizados, a Região Norte contribuiu com 32,1%, a Nordeste com 39,7%, a Sudeste com 4,1%, a Sul com 4,5% e a Região Centro-Oeste com 19,6%.

Os avanços observados em anos recentes ficam mais evidentes quando comparados às realizações no período anterior - de existência do programa de reforma agrária^(*). Ainda fortemente influenciado pelas ações fundiárias dos anos precedentes, as ações - entre 1986 e 1994 - se concentraram fortemente no Norte (52,07% do total de famílias assentadas em 65,8% da área dos projetos criados). No Nordeste foram criados o maior número de projetos de assentamento (37,4% do total), mas com menores áreas e menor capacidade de assentamento.

Em termos globais, durante este período de 9 (nove) anos (1986 a 1994) foram criadas oportunidades de acesso à terra para 142.6460 famílias, em 8367 projetos de assentamento, que em conjunto englobam a área de cerca de 7,9 milhões de hectares. Por outro lado, esses números devem ser cuidadosamente considerados para que se possa aferir seu real significado, pois, de imediato, apenas constituem um bom indicador dos crescentes ganhos da capacidade do Governo na geração de novas oportunidades de acesso à terra. Os dados sobre os assentamentos realizados não se referem à projetos prontos e acabados. Em muitos deles o processo de seleção dos beneficiários ainda não havia se encerrado em 31 de dezembro último. O assentamento só estará concluído após um intrincado e difícil processo no qual devem interagir cada assentado - individualmente e através de suas diferentes formas de organização e cooperação -, e as várias instâncias governamentais, na busca da provisão dos equipamentos físicos e sociais necessários ao processo de consolidação e garantia de acesso aos investimentos produtivos necessários ao desenvolvimento de cada assentado em particular e ao projetos de assentamento como um todo.

Neste últimos anos o Governo assumiu que um objetivo central da reforma agrária é a promoção da agricultura familiar sustentável, por sua vez, parte de uma

^(*) No período que antecedeu ao I PNRA - 1º Plano Nacional de Reforma Agrária (1985-1989), somente foram implantados "Projetos de Colonização", sobretudo nas regiões Norte e Centro-Oeste.

nova dinâmica produtiva geradora de emprego e renda no meio. Nessa medida, a intervenção do Estado na questão agrária nesse final de século, ainda se justifica econômica, social e politicamente. A reforma agrária constitui-se, de imediato, em importante mecanismo na geração de empregos permanentes, a um custo relativamente baixo, podendo absorver contingentes de mão-de-obra pouco qualificada, e ainda assim contribuir, no longo prazo, para o crescimento do produto agrícola, desde que consiga viabilizar-se economicamente de forma sustentada. Mas, sobretudo, representa para os seus beneficiários, oportunidade concreta de cidadania.

Até o final de 1998 apenas 42 projetos, com área de 3,3 milhões de hectares e com capacidade para 40.737 famílias haviam sido emancipados. Ou seja, a implantação de novos assentamentos não vem sendo acompanhada com a esperada emancipação dos assentamentos mais antigos. O estoque de projetos e de famílias sob responsabilidade do Governo Federal, via o INCRA, só tem aumentado. Dos projetos em execução, 5% se encontram na fase de "emancipação" e 15,6 %, na de "consolidação"; a maioria (79,4%) ainda se encontra na fase "implantação", o que significa que ainda não foram feitos os investimentos necessários em infra-estrutura física e social, nem implementado um plano de ocupação produtiva da terra e, muitos, sequer receberam os créditos de implantação.

3. Obtenção de Terras

A obtenção de terras constitui uma das tarefas centrais do programa de reforma agrária, condição básica que é para o assentamento de trabalhadores rurais. Esta atividade obedece à diferentes estratégias. Em primeiro lugar, destaca-se o recurso ao instituto da desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária^(*), que pode ser complementado com aquisições por compra e venda^(**). Em ambos os casos está previsto o pagamento da terra nua em Títulos da Dívida Agrária (TDA), resgatáveis a partir do segundo ano, em prazos variáveis de 5 (cinco) a 20 (vinte) anos, conforme a dimensão do

^(*) Atualmente, a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, obedece aos requerimentos expresso nos seguintes instrumentos legais: Lei nº 8.629/93; Lei Complementar nº 76/93 e 88/96; medida Provisória nº 1.577/97.

^(**) Conforme o Decreto nº 433/92.

imóvel desapropriado ou adquirido, e pagamento em espécie para indenização e benfeitorias úteis ou necessárias.

**Obtenção de Terras : modalidades
1995 a 1998**

Modalidades	ÁREA (em ha)	%
DESAPROPRIAÇÃO	7.717.201,9650	67,71
ARRECAÇÃO (1)	2.602.734,0086	22,83
COMPRA E VENDA	638.149,8534	5,60
NÃO INFORMADO	287.673,3695	2,52
OUTROS	152.502,8268	1,34
TOTAL	11.398.262,0233	100,00

(1) Inclui terras obtidas via: reconhecimento e discriminação

A maior parte das terras utilizadas para novos assentamentos foram obtidas pelo recurso à desapropriação (68% do total), seguindo-se as terras arrecadadas (23% do total), sobretudo na região Norte^(***), onde ainda restam áreas públicas a serem discriminadas e arrecadadas. Nas demais regiões do país preponderou a necessidade de desapropriação para fins de reforma agrária. Algumas poucas áreas foram adquiridas, - 5,6% do total -, a maior parte na região Norte, o que revela desacertos nas ações fundiárias executadas na região sobretudo nos anos 70.

4. O Financiamento do Programa de Reforma Agrária

Os gastos do Governo Federal nas atividades relativas à reforma agrária – diretos e indiretos -, aumentaram significativamente entre 1995 e 1997, retornando aos níveis iniciais do período em 1998. Em 1995 e 1996 foram dispendidos cerca de R\$ 1,5 bi em cada ano; em 1997, ultrapassou R\$ 2,0 bilhões, em 1998, os dispêndios liquidados ficaram em R\$ 1,4 bi, como mostra o quadro que se segue:

^(***) Em 1997, essas terras foram arrecadadas exclusivamente no estado do Amapá. Em 1996, parte foi arrecadada no Estado do Maranhão (1,0 milhão de hectares) e o restante - 1,8 milhão de hectares, na região Norte, sobretudo em Roraima, (1,0 milhão de hectares).

**Execução Orçamentária/Financeira
1995 a 1998: Valor Liquidado**

ESPECIFICAÇÕES	1995	1996	1997	1998
TOTAL	1.529.110.255,00	1.543.690.362,00	2.044.795.012,00	1.429.018.621,07
ADMINISTRATIVAS	395.877.602,00	405.845.945,00	313.194.136,00	292.870.662,18
FIM	1.133.232.653,00	1.137.844.417,00	1.731.600.876,00	1.136.147.958,89
<u>GASTOS COM AQUISIÇÕES DE TERRAS</u>	961.127.844,00	841.623.284,00	1.236.130.154,00	580.962.360,09
<u>GASTOS COM CRÉDITO</u>	92.323.613,00	155.028.423,00	244.417.408,00	345.446.445,56
<u>GASTOS COM PROJ DE RA e COLONIZ.</u>	59.266.466,00	122.768.454,00	191.784.058,00	178.886.852,95
<u>OUTROS GASTOS</u>	20.514.730,00	18.424.256,00	59.269.256,00	30.852.300,29

FONTES: 1995, 1996 e 1997: DIPES/IPEA.; 1998: Internet, site INCRA .

Nota: 1995 a 1997: Valores em R\$ de Dezembro de 1997(IGI-DI); 1998: Valores correntes.

Mas, o desempenho mais notável do INCRA foi o relativo aos gastos administrativos, que passaram de 395,9 milhões em 1995, para 405,8 milhões em 1996, baixaram para 313,2 milhões em 1997 e devem ficar em torno de 292,8 milhões em 1998. As despesas administrativas, que em 1995 e 1996 representaram por volta de 26% dos dispêndios totais, em 1997 baixaram para 15% e voltaram para o patamar anterior de 20% em 1998. Os gastos com as atividades-fim do INCRA que evoluíram de 1,13 milhão em 1995, para 1,73 milhão em 1997, significando um aumento de 52,8%, também retornaram aos níveis anteriores de 1995 e 1996. O ano de 1997 parece ter sido atípico em termos de realização orçamentária do órgão gestor da reforma agrária.

O Quadro acima, que resume os itens de despesa, também mostra que os gastos com a aquisição de terras comprometem a maior parte do orçamento do INCRA, tendo absorvido mais de 62% do orçamento em 1995, e baixando para 40% em 1998. A evolução mais significativa foi dos recursos destinados ao crédito aos assentados, que passou de 6% do total de gastos em 1995, para mais de 24% em 1998.

Por outro lado, os gastos com crédito, embora crescentes, ainda se mantêm em níveis baixos, não sendo suficientes para acelerar o processo de emancipação dos assentamentos. Ainda assim, é justo assinalar que as dotações para crédito têm tido

incrementos anuais significativos: entre 1995 e 1998, mais que triplicou, passando de 59,2 milhões para 345,5 milhões.

Uma observação mais cuidadosa dos dados orçamentários do INCRA mostra que a maior parte dos recursos assinalados para aquisições de terras estão sob a forma de Títulos da Dívida Agrária – TDA. Em 1995 os TDA representaram 88,7% dos dispêndios com aquisições de terras; em 1996, esta participação cai para 51,1%; e, em 1997, mesmo quando também se considera os dispêndios com “Sentenças Judiciais”, tem-se uma significativa diminuição na emissão de novos TDA, como mostra o Quadro, a seguir apresentado.

Os TDA, na verdade, representam uma disponibilidade para o INCRA, exclusivamente destinados para pagamento das indenizações no processo expropriatório do Valor da Terra Nua - VTN e, só eventualmente para pagamento de benfeitorias. Essa disponibilidade é utilizada gradualmente, na medida em que os decretos de desapropriação vão sendo editados e as ações de desapropriação vão sendo ajuizadas. Por outro lado, o resgate dos títulos tem uma carência mínima de dois anos, o que significa que a utilização dos mesmos, no ano, estará gerando uma obrigação de pagamento após dois anos de sua emissão.

Dispêndios do INCRA: Aquisições de Terras

Itens	1995		1996		1997		1998			
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%		
Cooperação Interinstitucional ...	1.346.614	0,1	263.558.259	31,3	12.424.352	1,0	-	-	277.329.225	7,7
Indenização Imóveis Rurais – Via TDA ...	852.077.424	88,7	429.810.434	51,1	723.550.257	58,5	572.661.761	98,6	2.578.099.876	71,2
Indenização Imóveis Rurais - Indenização de Benfeitorias	107.703.806	11,2	148.254.590	17,6	203.772.995	16,5	-	-	459.731.391	12,7
Sentenças Judiciais	-	-	-	-	296.382.549	24,0	26.473	0,0	296.409.022	8,2
Ações de suporte	-	-	-	-	-	-	8.274.125	1,4	8.274.125	0,2
Total	961.127.845	100,0	841.623.283	100,0	1.236.130.153	100,0	580.962.360	100,0	3.619.843.640	100,0

Uma dificuldade na análise destes dados está no fato de que em 1995 as despesas decorrentes de sentenças judiciais foram contabilizadas no item “Cooperação Interinstitucional”, e em 1996 não foi possível identificar a rubrica que contabilizou estes dispêndios.

Os dados e informações para 1997 permitem algumas observações específicas sobre o comportamento recente da gestão do processo de reforma agrária. O fato de o orçamento do INCRA ter sofrido contingenciamento, por força do Decreto nº 2.214/97, de R\$ 317,2 milhões, reduziu o provisionamento e, conseqüentemente, a aplicação de recursos no exercício.

O "**Crédito para a Reforma Agrária**" engloba duas grandes linhas de financiamento aos assentados: o crédito de implantação e o Procera. Os recursos de crédito para implantação são oriundos do próprio orçamento do INCRA, enquanto que os recursos do crédito para produção, destinados aos investimentos, são provenientes do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - Procera -, que conta com recursos do orçamento do INCRA e dos Fundos Constitucionais (FNO, FNE e FCO).

O **crédito de implantação** visa viabilizar desde logo o assentado, proporcionando-lhe os recursos iniciais para sua manutenção, instalação e início das atividades produtivas. Este crédito que deve estar acessível aos beneficiários da reforma agrária tão logo tomem posse de seus lotes, foi criado para propiciar às famílias assentadas condições mínimas de sobrevivência no período inicial de exploração da parcela, estando estruturado em três segmentos interdependentes: alimentação, fomento e habitação. Até o final de 1998 cada família assentada fazia jus aos seguintes recebimentos:

Crédito de Implantação

ITENS	VALOR (R\$ / Família)
Crédito de Alimentação	400,00
Crédito de Fomento	1.025,00
Crédito de Habitação	2.500,00
Total	3.950,00

Os valores recebidos por conta desta linha de crédito somados ao valor atribuído ao lote de terra, irão compor a dívida dos assentados para com o governo, que deverá começar a ser paga após serem emancipados.

Entre 1995 e 1998 foram aplicados os seguintes montantes de crédito Implantação:

ANO	VALOR (R\$ / Família)
1995	47.794707,00
1996	71.337.968,00
1997	150.876.640,00
1998 (Dados provisórios)	250.000.000,00

Não existe perfeita correspondência entre as famílias assentadas e o recebimento desse crédito. Assim, vai-se acumulando, de um ano para outro, o contingente de assentados que a serem atendidos. Somente após terem recebido o montante integral do Crédito de Implantação o beneficiário da reforma agrária poderia ser considerado apto para início do processo de emancipação.

A defasagem entre o número de créditos concedidos e o número de assentados a cada ano explica, em boa medida, a quantidade crescente de projetos que permanecem na fase inicial ou de implantação, o que reforça a idéia de cobertura parcial em relação ao conjunto de necessidades mínimas de cada assentado.

As famílias que receberam e aplicaram os recursos do crédito de implantação ficam habilitadas a receberem, no momento seguinte, os créditos para viabilização produtiva. Nesta fase, de consolidação, os assentados passam a ter acesso aos financiamentos do Procerá. Este empréstimo possui regras próprias de concessão e de pagamento, podendo, ser conseguido mais de uma vez, desde que o assentado esteja em dia com o pagamento dos créditos anteriormente concedidos e não tenha extrapolado os tetos máximos estabelecidos. Está em curso a discussão de proposta que visa alterar fundamentalmente as regras do Procerá, aproximando suas normas daquelas que são correntes no Pronaf.

Até o final de 1998, o **Procera** vinha operando três tipos de financiamentos, com os seguintes tetos anuais, que poderiam ser renovados assim que a dívida fosse paga:

- Custeio - R\$ 2.000,00 anuais, por família;
- Investimento (no lote) - R\$ 9.500,00, por família; e,
- Investimento (em empreendimento coletivo)- R\$ 9.500,00 por família, para compor o capital social de cooperativas.

Conforme as regras vigentes – e em discussão - os empréstimos do Procera têm um rebate de 50%. Sobre os outros 50% incide juros de 6,5% ao ano. O prazo para pagamento do crédito de custeio é de 12 meses. Para o pagamento dos créditos de investimento - no lote e em cooperativas - se concede um prazo de carência de 2 anos, podendo os pagamentos se estenderem por até 7 anos.

O Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária - PROCERA - aplicou, no quadriênio 1995-19987, R\$ 776,5 milhões. Como o valor de cada contrato é variável, tendo apenas um teto máximo de referência, não se tem ainda o número de assentados que foram atendidos. De outra forma, o PROCERA também opera com linhas de crédito destinadas ao financiamento de associações e cooperativas de assentados. Os dados disponíveis informam que foram concedidos, de 1995 a 1997, 121.857 empréstimos.

**Programa de Crédito Especial
para a Reforma Agrária (PROCERA)**

Ano	Valor (R\$)
1995	86.800.000,00
1996	224.860.000,00
1997	204.810.000,00
1998*	260.000.000,00
Total	776.470.000,00

*Em execução

Em 1995 foram feitas 26.965 operações de empréstimos, no valor global de R\$ 86,8 milhões, significando um valor médio por contrato de R\$ 3.218,11. Este valores

aumentam no ano seguinte, quando foram realizadas 43.111 operações e dispendidos R\$ 224,86 milhões, que tiveram o valor médio de R\$ 5.215,83. Em 1997, verificou-se um aumento na quantidade de operações realizadas e ligeira diminuição no montante total gasto: 51.781 contratos consumiram R\$ 204,81 milhões (R\$ 3.955,38 em média, cada um).

Enquanto as dotações que têm como fonte os Fundos Constitucionais aumentam de ano para ano, os recursos provenientes do OGU, flutuaram. Em 1995, os recursos do OGU para o PROCERA representaram 38,% do total; em 1996, aumenta esta participação para 45,2% e, em 1997, cai para 24,5%. O recursos provenientes dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste foram responsáveis, em 1997, por mais de 75% das aplicações do PROCERA. Os dados para 1008 ainda não foram divulgados.

Em termos regionais, a maior parte dos recursos do PROCERA foram, em todos os anos, destinados aos assentados no Nordeste: 33,2 % em 1995, 34,9% em 1996 e 50% em 1997. Este resultado reflete o esforço que vem sendo realizado pelo INCRA em melhorar a destinação de crédito para esta região, que além de estar recebendo maiores contingentes de assentados, historicamente vinha sendo, juntamente com a região Norte, a que menos recebia financiamentos do PROCERA.

Em termos relativos as regiões Sudeste e Sul receberam um montante de crédito mais expressivo do que novos assentamentos. A região Sudeste ficou com 17,7%, 15,7% e 8,5 % do total dos créditos em 1995, 1996 e 1997, respectivamente, mas só recebeu 2,5%, 3,2% e 5,7% do total de famílias assentadas naqueles mesmos anos. No Sul, os dados revelam uma concentração ainda maior de créditos recebidos: 19,5%, 30,6% e 11,8% em cada um daqueles anos, contra os seguintes índices de famílias assentadas: 4,1%, 4,0% e 5,0% respectivamente em 1995, 1996 e 1997.

No Centro-Oeste, a relação entre as parcelas de financiamento e a participação no total de famílias assentadas tem sido mais equilibrado: no período assentou 19,6% das famílias e recebeu 14,2% dos recursos do Procera.

As maiores dificuldades na região Norte, sobretudo em relação à cobertura das necessidades com a infra-estrutura - física e social - ajudam o relativo baixo desempenho do programa. No período de 1996 a 1997, ficou com apenas 10,8% dos financiamentos do Procerá, embora tenham sido assentadas 32,15% do total de famílias.

Por suas condições especiais de concessão e ressarcimento o PROCERA constituía-se no principal instrumento de viabilização dos assentados e dos assentamentos rurais. Embora tenha aumentado o volume de recursos com operou nos últimos anos, ainda assim foi para provisão de todas as necessidades.

5. Projetos

Cédula da Terra

Este projeto, apoiado pelo Banco Mundial, está investindo 150 milhões de dólares no financiamento de compra de terras diretamente por pequenos proprietários de áreas de tamanho inferior ao do módulo fiscal e por trabalhadores rurais assalariados, meeiros ou parceiros. O Banco Mundial investe 90 milhões de dólares nesse programa. O Cédula da Terra tem 21 mil candidatos inscritos. Quase 9 mil famílias fecharam contratos até 30 de novembro de 1998. A antecipação da meta - que era beneficiar 15 mil famílias em três anos - levou o Congresso Nacional a aprovar lei complementar criando o Banco da Terra.

Estado	Famílias	Área Total (ha)	ha/famílias	Valor Total(US\$)
Ceará	1.855	69.901	37,6	9.790.616
Bahia	2.429	44.985	18,5	10.680.470
MinasGerais	1.156	29.552	25,5	5.785.587
Maranhão	1.690	48.680	28,8	6.230.151
Pernambuco	1.826	28.310	15,5	12.548.962
Total	8.956	221.428	24,7	45.035.786

Banco da Terra

Representa a institucionalização e ampliação do Cédula da Terra, constituindo-se em um fundo para financiar a aquisição de terras. Encontra-se em fase de instalação pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social, que foi designado formalmente como órgão executor do projeto.

O BNDES deverá Ter sua ação pautada pelas deliberações de conselho, formado por representantes dos trabalhadores rurais, sob a presidência do Ministro Extraordinário de Política Fundiária. Em dezembro de 1998, o Congresso Nacional aprovou lei destinando ao Banco da Terra 122 milhões de reais, oriundos de contas inativas

recolhidas pelo Banco Central, e o Ministério de Política Fundiária concluiu negociações com o Banco Mundial para o empréstimo de 1 bilhão de dólares ao fundo, em cinco anos.

Casulo

Criado em setembro de 1997, o Projeto Casulo, tem como finalidade propiciar o retorno ao campo de trabalhadores rurais que estão vivendo na periferia das cidades e incorporá-los a unidades familiares de produção agrícola. O projeto se viabiliza através de parcerias entre o INCRA, estados e municípios. O INCRA garante os créditos de implantação e produção aos assentados, e os poderes locais garantem o terra e o provimento da infra-estrutura que for necessária. Foram beneficiadas pelo Casulo 716 famílias em vinte municípios de oito estados.

Lumiar

Foi concebido para suprir as carências existentes em quase todo país em assistência técnica e extensão rural.. Deve orientar as famílias assentadas na implantação e desenvolvimento de culturas e pastagens, criação de animais e introdução de novas tecnologia. As equipes responsáveis pela execução do projeto devem ser indicadas e aprovadas pelos assentados a serem assistidos. No momento estão sendo beneficiadas 103.849 famílias, assistidas por 1.267 técnicos.

Assistência Técnica - Projeto Lumiar - 1997/1998

Região	Famílias Assistidas	Técnicos Contratados
Norte	33.551	384
Nordeste	41.000	514
Centro-Oeste	14.172	158
Sudeste	4.919	83
Sul	10.207	128
Brasil	103.849	1.267

6. Conclusões e Perspectivas

O cumprimento das metas estabelecidas de assentamento nos últimos quatro anos por si só não expressa o que de mais importante aconteceu com o programa de reforma agrária. O conjunto de transformações na base legal e operacional do programa deveria propiciar que o conjunto de beneficiários da reforma agrária se tornassem produtores agrícolas auto-sustentáveis em pouco tempo. Esta possibilidade, ao que os dados indicam, ainda se encontra distante para a maior parte dos assentados: mais de 75%, muitos assentados há mais de 15 anos, não poderiam, mesmo que quizessem, compor o modelo de rápido assentamento / emancipação por não disporem dos requerimentos necessários para tanto.

A freqüente má qualidade da terra, o manejo inadequado, as dificuldades para acessar e utilizar novas tecnologias, a ignorância dos mecanismos de mercado, o baixo nível de escolaridade, características estas reveladas pelo Censo da Reforma Agrária, constituem impecilhos graves ao desenvolvimento de grande parte de assentados. A superação destas dificuldades esbarra na insuficiência de recursos para superar dificuldades agronômicas e sócio-econômicas.

O grande número de assentamentos ocorridos neste período – resultou da concentração de esforços governamentais para que isto ocorresse. Inclusive, no período os recursos postos à disposição do INCRA – tanto para obtenção de terras, como para financiamento dos assentados – tiveram aumentos significativos.

O corrente ano, devido as restrições orçamentárias, não deverá manter a aspiral ascendente de assentamentos que notabilizou os anos 1995 a 1998. Os recursos orçamentários já aprovados são os de menor valor, desde 1995, tanto para gastos administrativos, como para gastos com atividades-fim. Esta diminuição reflete a queda com recursos previstos para aquisição de terras via desapropriações. Em compensação aumentaram os recursos para maior suporte aos assentamentos, ou seja, para gastos com crédito e com infra-estrutura dos assentamentos, como mostra o quadro a seguir:

**Execução Orçamentária/Financeira -
VARIAÇÃO 1995 = 100**

ESPECIFICAÇÕES	1995	1996	1997	1998	1999
TOTAL	100,00	100,95	133,72	93,45	90,13
ADMINISTRATIVAS	100,00	102,52	79,11	73,98	91,38
FIM	100,00	100,41	152,80	100,26	89,69
<u>GASTOS COM AQUISIÇÕES DE TERRAS</u>	100,00	87,57	128,61	60,45	60,37
<u>GASTOS COM CRÉDITO</u>	100,00	167,92	264,74	374,17	235,29
<u>GASTOS COM PROJ. DE RA e COLONIZ.</u>	100,00	207,15	323,60	301,83	270,44
<u>OUTROS GASTOS</u>	100,00	89,81	288,91	150,39	285,81

NOTA: Os dados para 1995 a 1997 referem-se à valores Liquidados: 1998 e 1999, valores provisórios, sujeitos a ajustes.

As restrições orçamentárias – que devem tornar menores o valores a serem efetivamente aplicados - devem ter grande impacto sobre o número de assentamentos e, provavelmente, dificultarão o processo de emancipação dos novos e antigos projetos. A perspectiva do INCRA é que o Banco da Terra, possa compensar a diminuição dos assentamentos via desapropriação. O que se questiona é se tal programa conseguirá tornar-se acessível para os trabalhadores sem-terra pertencentes aos segmentos mais pobres da população e que historicamente têm sido os mais dependentes do modelo de reforma agrária clássico.

Os registros do INCRA mostram que até o início do corrente mês de maio, haviam sido criados 224 projetos de assentamentos, para 12.419 famílias, em uma área total de 490,3 mil hectares. Até o final do ano, os técnicos do INCRA estimam que deverão estar assentadas cerca de 50 mil famílias. Se a média mensal de assentamentos observada no primeiro quadrimestre do ano se mantivesse, dificilmente seriam assentadas mais de 30 mil famílias. Tradicionalmente os assentamentos se concentram nos dois últimos meses do ano, quando os processos de aquisição de terras já se adiantaram.

PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA
Assentamentos realizados em 1999 (até 05 de maio)

Regiões	Projetos		Famílias		Área	
	Nº	%	Nº	%	Ha	%
BRASIL	224	100,0	12.419	100,0	490.336,80	100,0
NO	46	20,5	4.530	36,5	177.608,54	36,2
NE	130	58,0	4.375	35,2	126.842,85	25,9
SD	11	4,9	733	5,9	28.888,01	5,9
SU	16	7,1	368	3,0	8.491,90	1,7
CO	21	9,4	2.413	19,4	148.505,49	30,3

Como nos anos anteriores, a menor disponibilidade de terras e a grande pressão demográfica e social sobre a terra resultam na maior criação, no Nordeste, de projetos de assentamento ((58% do total de novos projetos) mas, com áreas menores que se traduzem por menos lotes. A região Norte, neste início de ano, absorveu o maior contingente de famílias, 36,5% do total, em 36,2% da área. Em boa medida isto se deve ao fato de se concentrarem nesta região a quase totalidade das terras arrecadadas. Até o final do ano esta estrutura de distribuição pode ser alterada.

Finalmente, deve ser ressaltado que inúmeros estudos realizados com o objetivo de aferir os resultados da reforma agrária, como o conjunto de pesquisas elaboradas no âmbito do convênio FAO/INCRA - apontam par aos significativos ganhos em qualidade de vida dos assentados em geral, mesmo nas áreas onde as condições de clima e solo - ademais as outras dificuldades sociais – são desfavoráveis.

Outro fato significativo está na crescente percepção social sobre as vantagens que podem advir das políticas públicas de expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na promoção e manutenção da estabilidade política e econômica.

IV. 2 Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): Desempenho no Período 1995/1998

O Pronaf tem por objetivo promover o desenvolvimento rural a partir do fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, apresentando como eixos básicos: o financiamento da produção agrícola, através da concessão de crédito pelos agentes financeiros (Pronaf-Crédito); a transferência de recursos orçamentários para o desenvolvimento rural de municípios selecionados (Pronaf-Infra-Estrutura); e a capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (Pronaf-Capacitação).

Dentre as características básicas da operacionalização do PRONAF-Crédito destacam-se:

- a obrigatoriedade, por parte do agricultor familiar, em apresentar ao agente financeiro a Declaração de Aptidão que comprova sua condição de agricultor familiar, a qual deve ser requerida junto aos sindicatos de trabalhadores rurais ou de agricultores; e
- a utilização de garantias financeiras simplificadas, preferencialmente: (i) custeio - penhor da safra e a adesão ao seguro; e (ii) investimento - penhor cedular ou a alienação fiduciária do bem financiado.

Os critérios de seleção dos beneficiários do Pronaf-Crédito, ou seja, os requisitos que definem a condição de agricultor familiar são:

- a) utilização de mão-de-obra familiar, podendo contar com até dois empregados permanentes;
- b) 80% da renda familiar proveniente da atividade agropecuária;
- c) residência na propriedade ou povoado próximo;
- d) área de, no máximo, quatro módulos fiscais;
- e) renda bruta anual de até R\$ 27.500, havendo exceções conforme a linha-modalidade do empréstimo.

Os recursos para o PRONAF-Crédito originam-se do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, das exigibilidades bancárias e dos Fundos Constitucionais do Cento-Oeste - FCO e do Nordeste - FNE. São concedidos por intermédio do Banco do Brasil, Banco do Nordeste do Brasil - BNB, bancos estaduais e privados para serem aplicados em investimento e custeio agropecuário.

No quadro abaixo encontram-se as principais linhas e modalidades do Pronaf-Crédito

Quadro I - Modalidades e Linhas do PRONAF-Crédito

	Custeio					Investimento				
	<i>Renda bruta anual</i>	<i>Limite de financiamento</i>	<i>Encargos</i>	<i>Prazo pagto.</i>	<i>Observações</i>	<i>Renda bruta anual</i>	<i>Limite de financiamento</i>	<i>Encargos</i>	<i>Prazo pagto.</i>	<i>Observações</i>
Convencional	até R\$ 27.500,00	R\$ 5.000,00	5,75% a.a.	até 2 anos	nos casos de integração agroindustrial o limite da renda bruta é duplicado	até R\$ 27.500,00	R\$ 15.000,00 (individual) R\$ 75.000,00 (coletivo)	6,00% a.a + TJLP; rebate de 50% sobre os encargos	até 8 anos	igual ao custeio
Rápido ou Crédito Rotativo	até R\$ 27.500,00	R\$ 5.000,00	5,75% a.a.; cadastro renovado anualmente, durante três anos	até 1 ano	funciona como um cheque especial (exclusivo BB); sem discriminação do empreendimento					
Especial ou PRONAFINHO	até R\$ 8.000,00, proveniente em sua totalidade da exploração agropecuária	mínimo: R\$ 500,00 máximo: R\$ 1.500,00 limite de três operações	5,75% a.a. rebate de R\$200,00 sobre o saldo devedor	até 2 anos (?)	não deve haver uso de mão-de-obra permanente e o limite da renda bruta é duplicado para os casos de integração agroindustrial	até R\$ 8.000,00, proveniente em sua totalidade da exploração agropecuária	mínimo: R\$ 1.500,00 máximo: R\$ 3.000,00	6,00% a.a. + TJLP; subvenção de R\$ 700,00 nas últimas parcelas; rebate de 50% sobre os encargos	até 5 anos	iguais ao custeio e acesso privilegiado a grupos de produtores, sendo retirada a subvenção para empréstimos individuais

O Pronaf teve início pela institucionalização da política de crédito voltada para a agricultura familiar, em 1995, adquirindo, no ano seguinte, novos contornos, com a ampliação de sua atuação. Neste ano, o Pronaf ganhou status de programa governamental, somando-se ao crédito para atividade agropecuária de caráter familiar (custeio e investimento), o financiamento aos municípios para infra-estrutura e serviços de apoio à agricultura familiar, a capacitação/profissionalização dos agricultores familiares e ações na promoção de políticas para este segmento junto aos outros órgãos governamentais. Os recursos necessários ao Pronaf-Infra-Estrutura e Pronaf-Capacitação integram o Orçamento Geral da União, bem como os montantes necessários a equalização entre as taxas de juros devidas as fontes do Pronaf-Crédito e aquelas cobradas dos beneficiários.

As ações do Pronaf-Infra-Estrutura e Serviços são desenvolvidas em municípios selecionados, a partir de critérios técnicos, que tenham apresentado Planos Municipais de Desenvolvimento Rural elaborados pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Para serem considerados elegíveis do apoio técnico e financeiro desta linha, os municípios devem atender, simultaneamente, os seguintes critérios:

- a) proporção de estabelecimentos agropecuários até 200 hectares maior que a proporção existente no estado;
- b) relação entre a população rural e a população total do município maior que a relação verificada no estado;
- c) valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do município menor que o valor da produção agrícola por pessoa ocupada na agricultura do estado.

Ademais, terão prioridades aquelas localidades que estejam incluídas no Programa Comunidade Solidária, apresentem maior número de assentamentos de reforma agrária e concentrem colônia de pescadores artesanais.

Os procedimentos operacionais para o repasse de recursos aos municípios selecionados envolvem: (i) a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural; (ii) a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural; (iii) elaboração de Planos de Trabalho e aprovação pelos conselhos estaduais; (iv) entrega e aprovação dos Planos de Trabalho à Caixa Econômica Federal; e (v) o pagamento de contrapartidas e comprovação de adimplência com a União, conforme previsto pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No que concerne o Pronaf-Capacitação, este objetiva proporcionar aos agricultores familiares e suas organizações: (i) conhecimentos necessários à elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural; (ii) conhecimentos, habilidades e tecnologia indispensáveis aos processos de produção, beneficiamento, agroindustrialização e comercialização; e (iii) intercâmbio de difusão de experiências inovadoras em educação profissionalização e de tecnologias coerentes com as necessidades de suas atividades.

As ações são desenvolvidas por intermédio do repasse de recursos pelo Ministério da Agricultura, mediante convênios, às Empresas Estaduais de Assistência Técnica e Extensão Rural que promovem eventos e cursos de acordo com o levantamento das demandas locais de agricultores familiares.

1. Pronaf-Crédito

A evolução do Pronaf-Crédito, no período 1995-1998, foi altamente positiva com um crescimento significativo tanto do número de contratos como do volume de recursos, com estes passando da ordem de R\$ 90 milhões, em 1995, para mais de R\$ 1,8 bilhão, em 1998. Deve-se ter presente que, em 1995, as operações do Pronaf foram de pequena monta, pois o programa, criado nesse ano ano somente como uma linha de crédito, teve suas normas de financiamento somente estabelecidas no final do mês de agosto. Ainda assim, seu desempenho, entre 1996 e 1998, é bastante positivo, chamando a atenção a quase duplicação dos contratos e recursos no custeio e a consolidação da linha de crédito de investimento, que instituída em 1996, marca o retorno do setor público nesta modalidade de financiamento ao setor agropecuário.

Quadro II. Evolução das aplicações (contratos e recursos) do Pronaf-Crédito – 1995-98

Anos	Custeio		Investimento		Total	
	<i>contratos</i>	<i>valores (R\$ 1.000)</i>	<i>contratos</i>	<i>valores (R\$ 1.000)</i>	<i>contratos</i>	<i>valores (R\$ 1.000)</i>
1995		88.736		653		89.386
1996	328.376	639.670	4.452	10.126	332.828	649.796
1997	387.728	887.912	101694	736.965	496.550	1.637.440
1998	593.353	1.186.161	116.501	628.811	709.854	1.814.972

Fonte dos Dados Brutos: RECOR/BACEN

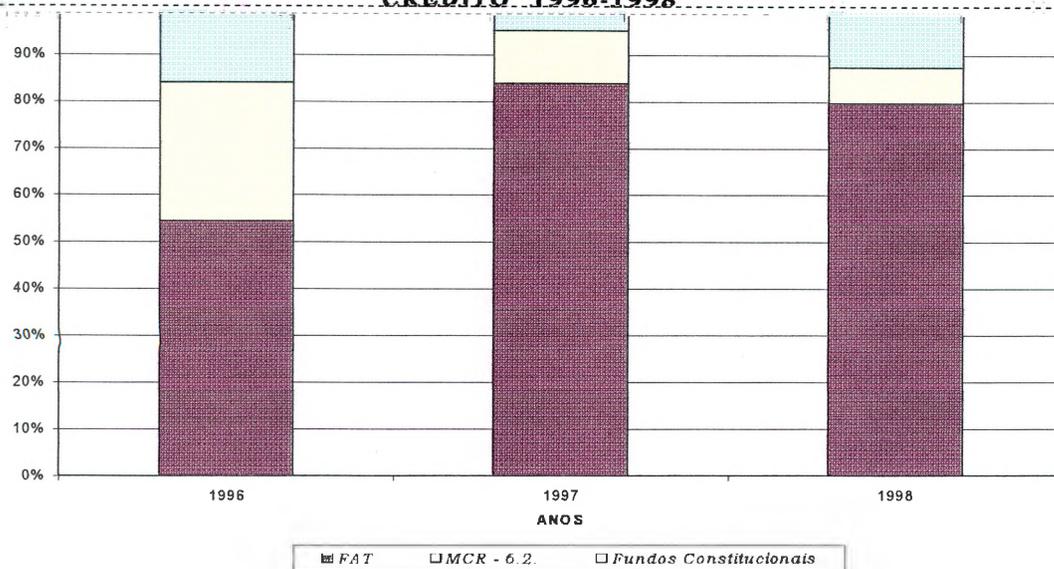
A diminuição dos custos de operação, a simplificação do acesso aos produtores, a redução progressiva dos encargos financeiros incidentes nas operações de custeio e a criação de novas linhas de financiamento para custeio foram os principais fatores

responsáveis pela expansão do Pronaf-Crédito. De um lado, medidas como a não exigência de cadastro, a dispensa de registro, operações de investimento, no BACEN/RECOR (Registro Comum de Operações Rurais), enquadramento no Proagro sem a apresentação de projeto, isenção de comprovação do pagamento do ITR e da aquisição de insumos, desembolso simplificado do Proagro, quando perdas são inferiores a R\$1.000,00 facilitaram o acesso ao crédito do Pronaf. Por outro lado, a trajetória da taxa de juros que, passou de 12% a.a., na safra 1995/96, para 5,75%, na atual, sendo que, nos períodos 1996/97 e 1997/98, foram de 9% a.a. e 6,5% a.a., respectivamente, diminuiu os encargos financeiros dos empréstimos. E, nesta mesma direção, ampliação das linhas de crédito (custeio e investimento) para segmentos específicos seja com taxas privilegiadas – Pronaf-Crédito-Especial (Pronafinho) – ou com facilidades burocráticas (Pronaf-Crédito-Rotativo).

Cabe relacionar os recursos aplicados no Pronaf frente ao montante global do crédito agropecuário no país, observando-se, em 1997, no tocante ao custeio, uma participação dos empréstimos do Pronaf da ordem de 13%. Quanto ao investimento, nota-se uma importância bastante superior dos financiamentos realizados no âmbito do Pronaf, respondendo por quase 37% do total de recursos do crédito rural de investimento.

A principal fonte de recursos para o Pronaf-Crédito tem sido o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), sendo que, no ano passado, respondeu por quase 80% do total aplicado no custeio e no investimento. Seus recursos são alocados, sob a forma de depósitos especiais, nas instituições financeiras oficiais federais (Banco do Brasil – BB -, Banco do Nordeste do Brasil – BNB – e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), que os repassam aos agricultores. Tendo em vista que as taxas incidentes nos empréstimos do Pronaf-Crédito são inferiores às cobradas pelo FAT e no crédito normal, o governo se utiliza do mecanismo da equalização dos encargos financeiros (Lei 4.827 de 27.05.92), cobrindo a diferença entre os encargos de captação e do Pronaf. Somam-se a estes recursos destinados a cobertura do diferencial entre taxas de juros, os decorrentes do rebate no saldo devedor do Pronaf-Custeio-Especial e os custos “administrativos” do Banco do Brasil com o FAT-PRONAF. O montante de recursos dispendidos pela União com a equalização passaram de R\$ 63,3 milhões, em 1997, para R\$ 171,4 milhões, em 1998, o custo por contrato efetivado era de R\$16,00/mês.

**PARTICIPAÇÃO DAS FONTES NOS RECURSOS DO PRONAF-
CRÉDITO 1996-1998**



Número de propriedade Brasil x contratos Pronaf

A participação regional dos recursos e a distribuição segundo a atividade agropecuária pode esclarecer melhor o nível de abrangência do Pronaf-Crédito, sendo que no caso das operações de investimento, os dados secundários disponíveis (RECOR/BACEN) cobrem cerca da metade dos contratos – cultivos e criações –, com prejuízo para as informações da região Nordeste. A participação da região Sul no volume de recursos do Pronaf-Crédito se sobressai nos dados do Quadro III. Em todo o triênio 1996-98, concentrou mais de 60% dos recursos de custeio, ocorrendo uma desconcentração para o caso das operações de investimento, sobressaindo-se a contribuição da região Nordeste. Em 1998, para o total dos recursos o montante absorvido por estas duas regiões alcançou 80%, 37,3% no Nordeste e 43,4% no Sul. Em segundo plano aparece a Região Sudeste com uma participação de 14,1%, sendo que somente Minas Gerais responde por pouco mais de 10% dos recursos aplicados no país. A sua frente encontra-se o Rio Grande do Sul, concentrando quase ¼ dos empréstimos, Bahia (14,3%) e Santa Catarina (10,4%). Enquanto, para o caso gaúcho, tem destaque as operações de custeio, na Bahia, sua participação se deve, principalmente, aos recursos de investimento. Em Minas Gerais, por outro lado, chama a atenção os recursos do Pronaf-Rotativo (chamado, também, Pronaf-Rápido), apontando para uma concentração do crédito em agricultores familiares “integrados” aos mercados, pois este recurso

destina-se aqueles que são clientes do Banco do Brasil. Do mesmo modo, pode-se concluir que a participação elevada da agricultura familiar sulina, que se caracteriza, em grande medida, por uma integração à agroindústria, capacidade financeira e nível tecnológico, revela a ascendência do segmento consolidado da agricultura familiar na obtenção do crédito do Pronaf.

Quadro III. Concentração regional dos recursos do Pronaf-Crédito – 1996-1998

Regiões	1996		1997		1998	
	<i>custeio</i>	<i>investimento</i>	<i>custeio</i>	<i>investimento</i>	<i>custeio</i>	<i>investimento</i>
Norte	10,1	10,5	1,7	1,2	2,3	0,1
Nordeste	12,5	42,2	9,4	9,5	16,4	76,6
Bahia	4,2	4,2	2,9	4,5	5,7	30,4
Centro-Oeste	1,5	17,8	2,9	11,2	2,7	5,6
Sudeste	10,2	26,2	19,1	16,3	18,2	6,3
Minas Gerais	4,9	0,6	13,3	14,5	12,6	5,8
Sul	65,6	3,5	66,9	61,8	60,4	11,4
Paraná	14,1	1,4	15,2	18,7	12,7	2,3
Santa Catarina	21,2	1,5	19,0	14,3	14,7	6,8
Rio Grande do Sul	30,3	0,9	32,7	28,8	33,0	2,3

Fonte dos Dados Brutos: RECOR/BACEN

Os dados desagregados municipalmente ou por microregiões comprovam este fato, com a prevalência na concessão dos empréstimos de custeio de localidades e regiões onde se destacam atividades integradas aos setor agroindustrial, como a fumiicultura, a sojicultura e a avicultura (milho). Em 1996, dos 2.418 municípios que contabilizaram operações de custeio do Pronaf, quatorze deles concentravam quase 20% do montante nacional dos recursos, todos nos estados do Sul e onde despontam a fumiicultura, a soja, o milho e a criação de aves e suínos. Em 1997, observa-se um processo de desconcentração, chegando a 36 os municípios que respondem por 1/5 dos recursos do Pronaf-Crédito-Custeio, estando presente um município mineiro (Inhapim). Mesmo cenário que se apreende dos dados desagregados por microregiões, em 1998, com 50% dos recursos do custeio concentrados em 32 microregiões onde se encontram pouco mais de 10% dos estabelecimentos inferiores à 100 ha. Assim como no caso da concentração municipal, salvo uma microregião em Minas Gerais, todas outras situam-se no Sul do País. Chama a atenção o caso da microregião de Caxias do Sul, onde o número de contratos efetivados, em 1998, é 1,78 vezes maior que o total de estabelecimentos de até 100 ha. Em outras duas microregiões gaúchas – Camaquã e Três Passos – o número de contratos é superior ao de estabelecimentos menores de 100 ha., em, respectivamente, 117% e 113%.

As informações relativas a distribuição dos recursos segundo os empreendimentos financiados, cultivos e criações, presentes no Quadro IV, mostram as culturas do fumo, da soja e do milho como as principais atividades beneficiadas pelo crédito de custeio do Pronaf. Nota-se um crescimento vertiginoso do Pronaf-Rápido, insituído em 1997, que não apresenta a discriminação do empreendimento beneficiado, mas, como foi dito anteriormente, dirige-se ao segmento da agricultura familiar mais capitalizado. Estas quatro rubricas responderam, em 1997 e 1998, por, respectivamente, 82,1% e 86,6% do total dos recursos de custeio do Pronaf. Fica, portanto, evidente a concentração dos recursos do Pronaf-Crédito-Custeio no segmento consolidado da agricultura familiar, resultado, em grande medida, tanto do fato de aí se encontrarem os agricultores apresentam maior capacidade de pagamento, e que já estavam integrados ao sistema de crédito.

Quadro IV. Concentração dos recursos do Pronaf-Crédito-Custeio por empreendimento – 1996-1998

<i>Empreendimentos \ Anos</i>	1996	1997	1998
Crédito Rotativo	-	37,48%	44,47%
Fumo	26,23%	20,17%	18,31%
Soja	15,53%	13,27%	13,39%
Milho	23,55%	11,22%	10,47%
Feijão	2,57%	2,18%	2,53%
Café	4,88%	1,79%	1,57%
Trigo	3,84%	2,05%	1,57%
Arroz	2,22%	1,77%	1,37%
Frutas	3,23%	2,23%	1,37%
Hortícolas	2,33%	2,25%	1,28%
Mandioca	1,00%	2,20%	1,25%
Algodão	2,31%	1,21%	0,71%
Bovinos	1,41%	0,78%	0,54%
Manutenção do Produtor	8,36%	0,01%	0,03%
Outros	2,55%	1,39%	1,13%

Fonte dos Dados Brutos: RECOR/BACEN

2. Pronaf-Infra-Estrutura e Capacitação

A seleção de 1.000 municípios para a realização das ações do componente Infra-Estrutura do Pronaf, em uma primeira etapa, e as ações prévias à efetiva execução dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural, num segundo momento, ocorreram no biênio 1996-97. Assim, na grande maioria das localidades selecionadas foram criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e elaborados em seu âmbito os Planos Municipais, que, posteriormente, foram avaliados pelos Conselhos Estaduais e enviados para aprovação da Caixa Econômica Federal, instituição repassadora dos recursos do Pronaf-Infra-Estrutura para os municípios. Observaram-se variados obstáculos, em 1997, para a concretização das metas do programa, cabendo citar: o atraso no repasse dos recursos pela CEF, decorrente de empecilhos burocráticos entre esta e o Ministério da Agricultura; e a fragilidade de alguns Planos Municipais de Desenvolvimento seja no nível de detalhamento técnico como no baixo grau de participação dos agricultores familiares em sua elaboração. Isto sem contar o contingenciamento de recursos do Orçamento da União, o que impossibilitou o repasse integral dos valores inicialmente orçados. No quadro abaixo, são apresentados os dados do desempenho do Pronaf-Infra-Estrutura e do Pronaf-Capacitação, ficando evidente que, em 1998, melhorou substancialmente a liberação dos recursos. Assim, observa-se, entre 1997 e 1998, tanto a ampliação do universo de municípios contemplados como um significativo crescimento do volume dos recursos. As ações na capacitação dos produtores mostram-se relativamente estáveis, superando em pouco mais de 50% as metas inicialmente estabelecidas.

Quadro V. Desempenho do Pronaf-Infra-Estrutura e Capacitação – 1997/1998

Atividades \ Anos	1997	1998	Varição
Pronaf-Infra e Capacitação			
recursos (milhões R\$)	70,76	168,20	137,7%
Pronaf-Infra			
municípios beneficiados	193	915	374,1%
cobertura	19,3%	91,5%	
recursos (milhões R\$)			
orçado (A)	168,70	193,30	
liberado (B)	27,73	119,91	332,4%
B/A (%)	16,4%	62,0%	
Pronaf-Capacitação			
nº de agricultores	47.916	54.299	13,3%

Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Rural/Ministério da Agricultura.