



Grupo temático
MERCADOS

v. 15, n. 6, junho 2020

Avaliação das Políticas Federais para o Agro em Tempos de Pandemia

1 - INTRODUÇÃO

Detentor de um papel cada vez mais essencial para a segurança alimentar em nível internacional, o setor agropecuário brasileiro é responsável pela geração de empregos e oportunidades ao constituir base de importantes cadeias de produção e pelos contínuos saldos favoráveis da balança comercial brasileira.

A base desse desempenho possui dois vetores: a pesquisa técnico-científica e a política agrícola brasileira. Esta última está alicerçada historicamente no Sistema Nacional de Crédito Rural, na Política de Garantia de Preços Mínimos, nas políticas de seguro à produção e, mais recentemente, no Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural.

Ressalta-se que a política agrícola nacional apoia o setor como uma rede, através de políticas, programas e instrumentos que se conectam, buscando contemplar as necessidades gerais e específicas do setor, como públicos específicos - Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Apoio aos Médios Produtores (PRONAMP) -, garantia de preços, e risco de produção, com o objetivo de garantir que a agricultura cumpra seu papel no desenvolvimento do país e para com toda a sociedade.

É sob a estrutura da política agrícola brasileira que surgem as medidas especiais no apoio ao agronegócio para enfrentamento dos efeitos negativos da pandemia da covid-19.

2 - AS MUDANÇAS DO CONTEXTO DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA SOB A INFLUÊNCIA DA PANDEMIA: principais medidas do governo federal em apoio aos produtores

A expansão do vírus da covid-19, os decorrentes protocolos sanitários e restrições de circulação, tomados em nível internacional, repercutiram na produção e comercialização do setor agropecuário, impondo novas exigências, dificuldades ao escoamento, barreiras ao acesso dos produtos e alterações na formação de preços e custos de produção.

Tais novidades causam desequilíbrios nas condições dos produtores agropecuários e trazem importantes desafios às políticas agrícolas nacionais.

No território nacional, os impactos negativos da pandemia foram registrados em primeiro lugar na comercialização do setor agropecuário. As maiores taxas de desemprego no Brasil, que segundo o IBGE atingiram 12,8 milhões no final de abril, perda de 4,9 milhões de postos de trabalho e retração de R\$7,3 bilhões na massa de rendimento¹, levaram à queda no poder aquisitivo da população, responsável pelas restrições ao consumo, em especial, dos produtos de maior valor agregado. O fechamento de bares, restaurantes e turismo, inclusive rural, também impactou de forma negativa, reduzindo a comercialização de vários segmentos do setor.

As ações empreendidas pelo governo concentraram-se no mês de abril, na sequência das medidas de isolamento social. Essas ações surgem num contexto favorável para o setor, momento de colheita da maior parte da safra de grãos, refletindo uma supersafra de 250,9 milhões de toneladas, 3,7% acima da do ano anterior².

De modo geral, incluindo o setor de carnes, os produtores encontravam-se capitalizados, com baixo nível de inadimplência e na vigência de preços remuneradores. Em alguns casos, como o da soja, estavam com grande parte da produção já vendida por preços bem acima do custo de produção.

No entanto, dadas as características e as dinâmicas de suas cadeias, a capacidade de enfrentamento da situação vai variar sensivelmente, seja pelo processo produtivo com relação a período, intensidade, capacidade de estocagem, logística, entre outros fatores. Comparem-se commodities e os hortifrutigranjeiros. No entanto, em diferentes intensidades, todos serão afetados pela redução de demanda em decorrência das medidas de distanciamento social, seja no imediato, seja no médio ou no longo prazo.

Considerando este cenário, na base das medidas adotadas para mitigação das dificuldades enfrentadas pelos agricultores estão: alongamento das dívidas dos produtores; apoio àqueles prejudicados pela seca; o apoio ao financiamento da comercialização da produção, que inclui manutenção de estoques; e apoio na antecipação de recursos de custeio.

Com esse intuito, foram publicadas as resoluções BACEN n. 4.801³ e n. 4802⁴, ambas de 09/04/2020, e as resoluções n. 4.807⁵ e n. 4.810⁶ de 30/04/2020, regulamentando o pacote de ajuda econômica aos agricultores afetados pela pandemia do novo coronavírus e atingidos pela seca, além de outras medidas não diretamente direcionadas à produção.

2.1 - Prorrogação de Dívidas e Apoio à Comercialização

Entre as ações aprovadas estão a prorrogação, para até o dia 15 de agosto de 2020,

do vencimento das parcelas vencidas ou vincendas das operações de crédito rural de custeio e investimento contratadas no período de 1º de janeiro de 2020 a 14 de agosto de 2020, por produtores rurais, agricultores familiares e suas cooperativas de produção agropecuária, cuja comercialização da produção tenha sido prejudicada pela pandemia da covid-19, mantidas as mesmas taxas de juros, podendo ser alteradas as linhas de financiamento dentro dos recursos controlados.

Em apoio à comercialização de cooperativas, cerealistas e agroindústrias, foi estabelecida a contratação do Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor (FGPP) com volume de até R\$65 milhões e taxa de juros de até 6% ao ano para as agroindústrias e as cooperativas de agricultores familiares, e de até 8% ao ano para os demais, garantindo que o produtor rural receberá pelo seu produto valor não inferior ao preço mínimo. O prazo máximo de vencimento, observado o tempo adequado à comercialização do produto e o fluxo de receitas do mutuário, é de até 240 dias.

Essa medida amplia as possibilidades de recursos para comercialização da produção e visam dar liquidez, permitindo o fluxo de comercialização dos produtos agrícolas e a estocagem para a entressafra, beneficiando também os produtores rurais⁷.

Para os produtores do PRONAF e do PRONAMP, foi aberta uma de linha de crédito emergencial de custeio de, respectivamente, até R\$20 mil (4,6% ao ano) e R\$40 mil (6% ao ano) por produtor, com prazo de pagamento em até 36 meses, incluídos até 12 meses de carência. A data limite para contratação é 30 de junho de 2020.

O beneficiário do PRONAF poderá destinar até 40% do orçamento para sua manutenção e de sua família, aquisição de animais destinados à produção necessária à subsistência, compra de medicamentos, agasalhos, roupas e utilidades domésticas, construção ou reforma de instalações sanitárias, e outros gastos indispensáveis ao bem-estar da família.

No caso do PRONAMP, até 25% dos recursos do orçamento poderão ser utilizados para atendimento de pequenas despesas conceituadas como de investimento e manutenção do beneficiário e de sua família.

Em ambos os casos é admitida a aquisição antecipada de insumos.

2.2 - Renegociação das Parcelas de Custeio e Investimento em Função da Seca

As medidas preveem a renegociação das parcelas das operações de crédito de custeio e de investimento vencidas ou vincendas de 1º de janeiro a 30 de dezembro de 2020, inclusive aquelas prorrogadas com autorização do Conselho Monetário Nacional (CMN), contratadas por produtores rurais e pelas cooperativas de produção que tiveram prejuízos em decorrência da seca, em municípios com decretação de situação de emergência ou estado de calamidade pública no período de 1º de janeiro de 2020 até a data de publicação

da resolução. O prazo de reembolso para operações de custeio será de 7 anos e, no caso de operações de custeio prorrogado e de investimento, o prazo será de até 1 ano após o vencimento do contrato vigente.

Aqui também a medida prevê para os produtores do PRONAF e do PRONAMP a contratação de crédito de custeio agrícola e pecuário, nos mesmos limites e condições de contratação, como os definidos nas resoluções BACEN n. 4.801 e n. 4.807.

As medidas de apoio em decorrência da seca contemplam também uma linha de financiamento para o capital de giro de cooperativas agropecuárias cujos associados tenham sofrido perdas de renda. Neste caso, o limite será de até R\$65 milhões por cooperativa e R\$100 mil por associado ativo cuja obrigação será renegociada. As taxas de juros serão de 6% a.a. para o público PRONAF, e de 8% a.a. para os demais, com prazo de reembolso de até 48 meses, incluídos 12 meses de carência. O repasse deverá ser de até 100% do montante devido pelos associados em decorrência de débitos vencidos e vincendos entre 1º de janeiro de 2020 e 30 de dezembro de 2020, desde que contraídos junto à cooperativa para aquisição de insumos para utilização na safra 2019/20.

2.3 - Desburocratização do Crédito

A Resolução BACEN n. 4.810 estabeleceu medidas mais flexíveis em relação aos procedimentos relativos à concessão, ao controle e à fiscalização das operações de crédito rural. O acesso para o financiamento de investimentos em obras, aquisições de máquinas e equipamentos e expansão da capacidade de armazenamento de grãos foram estendidos até 30 de junho de 2021, frente ao prazo anterior, 30 de junho de 2020.

Nas contratações já efetuadas, a apresentação de comprovantes de compra de insumos, pagamento de mão de obra ou aquisição máquinas foram prorrogadas para 31 de julho, bem como a apresentação da Guia de Trânsito Animal (GTA) e a ficha sanitária.

2.4 - Antecipação do Garantia Safra para Atingidos pela Seca no Nordeste

O governo federal antecipou para abril o pagamento do Garantia Safra⁸ para produtores da região Nordeste, com o objetivo de garantir a segurança alimentar de produtores com renda de até 1,5 salário mínimo. O benefício paga R\$850,00 em 5 parcelas para aqueles que tiveram perdas acima de 50%.

2.5 - Compras da Agricultura Familiar

Por meio da MP n. 957⁹ (24/04/2020), foram destinados R\$500 milhões para apoiar a compra de produtos da agricultura familiar pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Os recursos, que serão administrados pela Companhia Nacional de Abastecimento

(CONAB), deverão ajudar principalmente os setores de hortifrúti, leite, flores e pequenas cooperativas. O governo estima que cerca de 85 mil famílias de agricultores familiares deverão ser beneficiadas, além de 12,5 mil entidades e 11 mil famílias em vulnerabilidade social, que receberão os alimentos. Do total, R\$130 milhões para produtores de leite e R\$370 milhões para alimentos em geral¹⁰.

2.6 - Manutenção da Merenda Escolar fora do Período de Aulas¹¹

Os pequenos produtores serão beneficiados ainda pelas compras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que manterá a distribuição da merenda escolar durante o período de recesso escolar devido à pandemia.

2.7 - Prorrogação do Prazo de Pagamento de Títulos

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)¹² prorrogou o prazo de vencimento de pagamentos referentes a concessão de crédito de instalação, títulos de domínio e parcelamentos administrativos, além da suspensão dos prazos administrativos. As parcelas foram prorrogadas por 60 dias, que serão contados após o fim da vigência da quarentena.

3 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

As medidas de apoio ao agronegócio, propostas pelos gestores da política agrícola no âmbito federal, foram positivas e consistentes diante dos impactos provocados pela pandemia, dada a essencialidade da agricultura para a sociedade. Cabe ressaltar a coerência entre o direcionamento da política agrícola, no que se refere à destinação de subsídios, e as medidas adotadas, priorizando os pequenos e médios produtores, ou aqueles em situação adversa da seca.

Ainda não é possível saber com qual efetividade os produtores estão sendo atendidos, pois no momento da prorrogação e, principalmente, da contratação de novo crédito, há um problema recorrente: a avaliação dos bancos quanto ao risco do produtor. Muitas vezes o crédito não se concretiza, deixando muitos fora da abrangência das políticas. Outros entraves são o limite de financiamento estabelecido e a margem de comprometimento do tomador.

Os produtores de grãos e carnes, com bom desempenho, podem encontrar nas medidas de prorrogação das dívidas a possibilidade de compra antecipada de insumos, ainda pouco impactados pela elevação do dólar.

Segundo informações da Confederação Nacional da Agricultura (CNA)¹³, estava ocorrendo uma pressão dos bancos para mudança da linha de crédito contratada para

outra com maior taxa de juros, trazendo o descompasso entre a gestão da política e a sua operacionalização. Salienta-se que clientes consistentemente bons têm melhores condições de negociações, e estas acabam ocorrendo caso a caso. Quanto às medidas frente à seca, há maior facilidade de renegociação do contrato. Outros benefícios, como o PRO-AGRO e o Garantia Safra, têm fluxo com menores restrições.

Na opinião dos produtores rurais, os pacotes econômicos demoraram a chegar. As maiores cidades do país estão vivendo sob isolamento social desde meados de março e as primeiras medidas só foram promulgadas a partir de 9 de abril, causando prejuízos.

As medidas relativas a comercialização e estoques atenderam a um dos principais problemas enfrentados: redução dos preços causada pela queda drástica da demanda, permitindo a estocagem ou venda, com garantia governamental, pelo preço mínimo em vigor, favorecendo a liquidez e o fluxo de comercialização dos produtos agrícolas.

A falta de parâmetros quanto à dinâmica da economia no pós-pandemia, principalmente para os produtores de perecíveis, tem comprometido a tomada de decisão do produtor quanto ao planejamento e gestão do negócio agrícola no curto e no médio prazos. Este contexto impõe significativos desafios aos gestores comprometidos com a manutenção do desenvolvimento sustentável do agro brasileiro.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Desemprego atinge 12,6% no trimestre até abril com queda recorde na ocupação. **Agência de Notícias IBGE**. Brasília: IBGE. Disponível em: <https://agencia-denoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27821-desemprego-atinge-12-6-no-trimestre-ate-abril-com-queda-recorde-na-ocupacao>. Acesso em: 17 jun. 2020.

²COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO - CONAB. Acompanhamento da safra brasileira: grãos. **Observatório Agrícola**, Brasília, v. 7, n. 8, maio 2020. Oitavo levantamento. SAFRA 2019/20. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/info-agro/safra/graos>. Acesso em: maio 2020.

³BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 4.801, de 9 de abril de 2020. Autoriza, para produtores rurais, inclusive agricultores familiares cujas atividades tenham sido prejudicadas em decorrência das medidas de distanciamento social adotadas para mitigar os impactos da pandemia provocada pela Covid-19, a prorrogação do reembolso das operações de crédito rural de custeio e de investimento; a contratação de Financiamento para Garantia de Preços ao Produtor (FGPP) ao amparo de Recursos Obrigatórios de que trata a Seção 2 do Capítulo 6 do Manual de Crédito Rural (MCR 6-2); e cria linhas especiais de crédito de custeio ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp). **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 20, 13 abr. 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50973/Res_4801_v2_P.pdf. Acesso em: maio 2020.

⁴_____. Resolução nº 4.802, de 09 de abril de 2020. Autoriza, para produtores rurais e cooperativas singulares de produção agropecuária que tenham sofrido perdas na renda em decorrência de seca ou estiagem, a renegociação de operações de crédito rural de custeio e de investimento; e o financiamento no âmbito do Programa de Capitalização de Cooperativas Agropecuárias (Procap-Agro) ao amparo de Recursos Obrigatórios, de que trata a Seção 2 do Capítulo 6 do Manual de Crédito Rural (MCR 6-2); e cria linhas especiais de crédito de

custeio ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e do Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp). **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 20/21, 13 abr. 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50974/Res_4802_v2_P.pdf. Acesso em: maio 2020.

⁵ _____. Resolução n° 4.807, de 30 de abril de 2020. Altera as Resoluções ns. 4.801 e 4.802, ambas de 9 de abril de 2020, que autorizam medidas relacionadas ao crédito rural para mitigar o efeito negativo do distanciamento social decorrente da Covid-19, e da seca, respectivamente. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 38, 5 maio 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51017/Res_4807_v1_O.pdf. Acesso em: maio 2020.

⁶ _____. Resolução n° 4.810, de 30 de abril de 2020. Estabelece medidas de caráter emergencial para os procedimentos relativos à concessão, ao controle e à fiscalização das operações de crédito rural em decorrência das medidas de distanciamento social adotadas para mitigar os impactos da pandemia provocada pela Covid-19. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, p. 39, 5 maio 2020. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/51020/Res_4810_v1_O.pdf. Acesso em: maio de 2020.

⁷GOVERNO Federal. Governo anuncia medidas econômicas para ajudar produtores rurais afetados pela pandemia coronavírus. Brasília, 9 abr. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/governo-anuncia-medidas-economicas-para-ajudar-produtores-rurais-afetados-pela-pandemia-do-coronavirus>. Acesso em: maio 2020.

⁸GARATIA-safra-mapa autoriza solicitação de transferência pelo portal Gov.br e antecipa pagamento de benefício. **GestAgro 360°**, 22 abr. 2020. Portaria SPA/MAPA No 15, de 15/04/2020. Disponível em: <https://gestagro360.com.br/2020/04/22/autorizada-solicitacao-de-transferencia-do-beneficio-garantia-safra-pelo-portal-gov-br/>. Acesso em: maio de 2020.

⁹BRASIL. Medida Provisória n° 957, de 24 de abril de 2020. Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Cidadania, no valor de R\$ 500.000.000,00, para o fim que especifica. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 27 abr. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-957-de-24-de-abril-de-2020-254003219>. Acesso em: maio 2020.

¹⁰TOOGE, R. Veja as medidas do governo federal para o agronegócio na crise do coronavírus. G1, Rio de Janeiro, 17 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2020/04/17/veja-as-medidas-do-governo-federal-para-o-agronegocio-na-crise-do-coronavirus.ghtml>. Acesso em: maio 2020.

¹¹BRASIL. Lei n° 13.987, de 7 de abril de 2020. Altera a Lei n° 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Presidência da República**, Brasília, 7 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13987.htm. Acesso em: maio 2020.

¹²BRASIL. Portaria n° 586, 26 de março de 2020. Dispõe sobre a prorrogação do prazo de vencimento dos débitos provenientes da concessão de crédito de instalação, títulos de domínio e parcelamentos administrativos e suspensão dos prazos administrativos no âmbito do Incra no período de duração da declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, p. 9, 27 mar. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-586-de-26-de-marco-de-2020-249995346>. Acesso em: maio 2020.

¹³SALOMÃO, R. Bancos estão dificultando renegociação de dívidas dos produtores, diz CNA. **Globo Rural**, São Paulo, 19 abr. 2020. Disponível em: <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Economia/noticia/2020/04/bancos-estao-dificultando-renegociacao-de-dividas-dos-produtores-diz-cna.html>. Acesso em: maio 2020.

Palavras-chave: covid-19, política agrícola, agronegócio, produção agropecuária.

Terezinha Joyce Fernandes Franca
Pesquisadora do IEA
tefranca@iea.sp.gov.br

Adriana Renata Verdi
Pesquisadora do IEA
averdi@iea.sp.gov.br

Liberado para publicação em: 24/06/2020