

DÍVIDA DO CRÉDITO RURAL E FRACASSO DOS RESULTADOS DAS SUCESSIVAS RENEGOCIAÇÕES: análise da inadimplência do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP)¹

José Sidnei Gonçalves²
Luis Gustavo de Souza Ferreira³

1 - INTRODUÇÃO

A dívida rural tem ocupado posição de destaque na discussão da política brasileira para a agricultura desde a metade dos anos 1990. Faz parte de uma injusta agenda negativa sobre as questões setoriais mais relevantes. Questões que têm se fixado, seja no endividamento crônico, seja nos impactos ambientais da expansão da agropecuária, como o desmatamento amazônico e/ou o cumprimento das normas do Código Florestal. Numa realidade de inserção crescente da produção no campo e sua transformação agroindustrial nos movimentos do capital financeiro, a condição de inadimplência representa requisito estratégico para o financiamento da produção pelos diversos mecanismos de venda antecipada como os derivativos agropecuários.

A força da discussão da dívida rural nos anos 1990, época em que as mudanças institucionais abrem espaço para o novo padrão de financiamento da agropecuária com a criação da Cédula de Produto Rural (CPR) em 1995, ganhou impulso redobrado quando foi admitida a liquidação financeira desse título no ano 2000 (GONÇALVES et al., 2005). Isto porque a inadimplência representa quesito estratégico não apenas para viabilizar o custeio da safra nas transações de venda antecipada que cobrem a aquisição de insumos com as agroindústrias desse segmento da agricultura, como também para o próprio acesso dos agropecuaristas aos meios de compra de maquinaria e outros equipamentos

e/ou implementos da agroindústria de bens de capital da agricultura com recursos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Tal requisito está presente não apenas na agropecuária especializada (seja a de escala das grandes lavouras e criações, seja a adensada de frutas e olerícolas), como também na assim chamada agricultura familiar. Nesta última o acesso aos recursos do Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como o crédito rural operado pela rede bancária, está condicionado à condição de inadimplência. Não sem razão que a tônica das discussões das políticas para agricultura traz de forma intermitente, articulações para a renegociação da dívida rural. E quase sempre as medidas acabam apenas postergando a solução do problema que, passado algum tempo, volta a frequentar as demandas de segmentos da agropecuária frente ao Governo.

Ainda no primeiro semestre de 2008 foi concluída a última renegociação, envolvendo

o passivo das operações de crédito rural (que totaliza aproximadamente R\$87,5 bilhões. Desse total, R\$27,3 bilhões referem-se às dívidas antigas: Securitização I e II, PESA, RECOOP, Funcafé, Cacau e PRODECER II E III. Os débitos de custeio somam R\$10,4 bilhões e as operações de investimento totalizam R\$17,3 bilhões. As operações com recursos dos Fundos Constitucionais somam R\$12,0 bilhões e aquelas inscritas na Dívida Ativa da União, R\$7,1 bilhões. As operações relacionadas à agricultura familiar totalizam R\$13,4 bilhões (RAMOS; FRANCA, 2008).

Em resumo,

o objetivo do Governo Federal com as medidas de reestruturação do endividamento rural é facilitar a quitação das operações efetuadas na dé-

¹Registrado no CCTC, IE-49/2010.

²Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (e-mail: sydy@iea.sp.gov.br).

³Engenheiro Agrônomo, Gabinete do Secretário de Agricultura e Abastecimento (e-mail: luisferreira@sp.gov.br).

cada de 80 e 90, e renegociadas, concedendo descontos para a liquidação antecipada, além de reduzir os encargos das operações inadimplentes, facilitando a recuperação da adimplência dos mutuários (RAMOS; FRANCA, 2008).

Passados menos de dois anos o assunto retorna à pauta de discussões. A primeira medida governamental no plano federal consiste na concessão de

perdão a todas as dívidas de até R\$10 mil dos agricultores do semiárido com o Banco do Brasil e com o Banco do Nordeste. O benefício soma R\$1 bilhão e atingirá cerca de 270 mil agricultores, de uma região que inclui o Nordeste e áreas de Minas Gerais e Espírito Santo (DOMINGOS, 2010).

A dívida acumulada com instituições federais dos demais perfis de agropecuaristas continua na pauta de negociações. Decorrência desse primeiro passo, em especial para o perfil da assim chamada agricultura familiar, é a busca das diversas reivindicações em análise. Nesse conjunto inserem-se as dívidas acumuladas do crédito rural obtido com recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo.

Conquanto tenha frequentado de maneira incessante a agenda de discussão da política brasileira para agricultura durante os últimos dez anos, há poucos estudos estruturais sobre a dívida rural, isto no seu sentido mais amplo, em função de que as estatísticas disponíveis abrangem apenas os débitos com agências públicas, dada a dificuldade de serem apurados os compromissos não saldados dos agropecuaristas com as agroindústrias de insumos e de processamento e as *tradings companies* que operam nos fluxos produção-consumo da agricultura brasileira. Mesmo as estatísticas dos endividamentos dos agropecuaristas com agências oficiais carecem de detalhes que permitam aquilatar com maior exatidão o perfil das dívidas acumuladas. Ainda que num universo mais restrito, dada a dimensão do FEAP no crédito rural para a agricultura paulista - focado nos assim denominados produtores familiares e pescadores artesanais, dado o acesso à informações mais detalhadas oriundas dos relatórios periódicos do referido Fundo - o presente trabalho objetiva analisar com maior profundidade a dívida do crédito rural dos agropecuaristas paulistas.

2 - FEAP: sucessivas renegociações da dívida do crédito rural e os fracassos de seus resultados na tentativa de solucionar o problema

A questão da dívida do crédito rural passou a integrar a agenda do Conselho de Orientação do FEAP no final do ano 2000, ou seja, após 3 anos da revitalização da Lei Estadual n. 9.510-97, de 20 de março de 1997 (SÃO PAULO, 1997). Em função disso foi editada a Deliberação CO-16, de 13/11/2000, que

aprovou a fixação de multa contratual e juros de mora nos casos de inadimplência dos financiamentos e empréstimos do Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca - FEAP (FEAP, 2000a).

Face a até então ausência de critérios sobre encargos de inadimplência, o Conselho de Orientação por esse instrumento

deliberou aprovar a fixação de multa contratual e juros de mora nos casos de inadimplência dos financiamentos e empréstimos do Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca - FEAP.

A Deliberação CO-16/2000 fixou para o caso as seguintes condições:

- 1) Unificação da cláusula de inadimplência para todos os contratos inclusive os ajuizados, nos seguintes termos: em caso de inadimplemento de alguma das obrigações assumidas através da presente cédula, seja atraso no pagamento de uma ou mais prestações ou descumprimento de qualquer outra obrigação pactuada no instrumento de crédito, o(a,s) Emitente (s) ficará(ão) sujeito(s): a) ao pagamento de juros nominais de 1% (um por cento) ao mês, em substituição a taxa pactuada, incidentes durante o período de inadimplência, calculados e capitalizados mensalmente no último dia útil do mês, na transferência de rubrica contábil e liquidação da dívida, "pro-rata" dia; b) ao pagamento de multa contratual de 2% (dois por cento) sobretudo quanto for devido à NOSSA CAIXA, calculada sobre todos os valores inadimplentes e devidamente atualizados desde a incidência de cada inadimplemento até sua efetiva liquidação.
- 2) Fica autorizado que sejam re-ratificados através de aditivo, os contratos com cláusula em desacordo com a supra estipulada, prevalecendo o novo ajuste desde a celebração do

contrato.

Desde logo, a deliberação fixou procedimentos compatíveis com os contratos de crédito rural à época, como novo patamar de juros além da incidência de multa, numa nítida diferenciação que estimula a condição de adimplência.

Na mesma reunião, tendo em vista a pressão dos inadimplentes que estavam aliados dos mercados bancário, em particular, e financeiro, em geral, o Conselho de Orientação do FEAP (FEAP, 2000b), editou a Deliberação CO-17, de 13/11/2000, que

autoriza a celebração de acordo de renegociação das dívidas provenientes dos financiamentos e empréstimos do Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca - FEAP (FEAP, 2000b).

Essa primeira renegociação abrangeu contratos vencidos até 27/10/2000, fixando as seguintes condições:

- 1) Para financiamentos cuja a soma dos valores contratados seja igual ou inferior a R\$10.000,00 (dez mil reais) por produtor, a amortização deverá ocorrer em dez prestações anuais, vencendo a primeira parcela em outubro/2002;
- 2) Para financiamentos cuja a soma dos valores contratados esteja acima de R\$10.000,00 (dez mil reais) por produtor, a amortização deverá ocorrer em três prestações anuais, vencendo a primeira parcela em outubro/2001;
- 3) Os encargos financeiros serão de 4% (quatro por cento) ao ano de juros a partir da data do acordo de renegociação;
- 4) Fica autorizado, na ocorrência de acordo judicial, o débito à conta do FEAP das despesas judiciais (honorários advocatícios, custas processuais, despesas de locomoção, etc.);
- 5) No caso da não celebração do acordo de renegociação, serão cobradas as taxas de inadimplência pactuadas no instrumento de crédito;
- 6) Poderá ser concedido novo financiamento nos projetos já existentes, para os produtores que regularizarem seus financiamentos na forma acima citada;
- 7) A renegociação das dívidas poderá ser feita até 28/02/2001.

Duas vantagens foram concedidas como encargos financeiros menores na data da renegociação e cobertura de despesas judiciais com recursos do FEAP para casos em que já tenha existido

ajuizamento da cobrança da dívida. Fica nítida a iniciativa de estímulo ao equacionamento da situação de inadimplência.

Menos de um ano após a edição da Deliberação CO-17/2000, o Conselho de Orientação do FEAP editou instrumento complementar na forma da Deliberação CO- 05, de 06 de agosto de 2001, que

autoriza a celebração de acordo de renegociação das dívidas provenientes dos financiamentos e empréstimos do Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca - FEAP, vencidos após 27-10-2000 (FEAP, 2001).

Em relação à Deliberação CO-17/2000, a nova Deliberação CO-05/2001 estabeleceu as seguintes novas condições:

- 1) O pagamento das dívidas provenientes dos financiamentos e empréstimos vencidos após 27-10-2000, poderá ocorrer em até 36 (trinta e seis) meses;
- 2) No período de renegociação em questão, serão cobrados os encargos de inadimplência, de acordo com as condições estabelecidas na Deliberação CO-16, de 13-11-2000, pelo Conselho de Orientação do FEAP;
- 3) No ato da celebração do acordo, deverá ser amortizado no mínimo 5,0% do saldo devedor ou o valor mínimo de R\$150,00 (cento e cinquenta reais) e o restante, em parcelas anuais, semestrais ou mensais;
- 4) Ficam excluídas as operações já renegociadas pela Deliberação CO-17, de 13-11-2000.

Na verdade, trata-se de decisão que permite a incorporação ao processo de renegociação de contratos vencidos após 27-10-2000 que não foram atendidos pela Deliberação CO -17/2000.

Pouco mais de um ano depois, nova pressão levou a nova renegociação com novas bases. Deliberação CO-13, de 16-12-2002, que provou

os critérios para concessão de prorrogação e renegociação de dívidas oriundas dos contratos de financiamentos e empréstimos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar (FEAP, 2002).

A Deliberação CO-13/2002 definiu

I - Critérios a serem adotados pela Instituição Financeira para a concessão de prorrogação de prazo:

É devida a prorrogação de prazo da dívida, aos mesmos encargos financeiros antes pactuados

no instrumento de crédito, desde que se comprove a falta de capacidade de pagamento do mutuário, em consequência de:

- a) Frustração de safras por fatores adversos;
 - b) Eventuais ocorrências prejudiciais ao desenvolvimento das explorações;
 - c) Dificuldade de comercialização dos produtos.
- Todas as concessões de prorrogação solicitadas pelos mutuários, deverão ser deliberadas com base nos Laudos Técnicos emitidos por técnicos credenciados pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento, comprovando a falta de capacidade de pagamento em decorrência dos fatores citados nos itens a, b e c, e indicando o novo cronograma de reembolso do financiamento em função das explorações agropecuárias do mutuário.

No caso da concessão de prorrogação solicitada pelo mutuário, fica limitado o prazo máximo de até 1 (um) ano do vencimento final do contrato.

II - Critérios a serem adotados pela Instituição Financeira para renegociação de dívidas em situação de inadimplência:

O pagamento das dívidas provenientes dos financiamentos e empréstimos vencidos, poderá ocorrer em até 36 meses, nas seguintes condições:

- a) os financiamentos e empréstimos deverão estar inseridos na deliberação CO-16, do Conselho de Orientação, de 13-11-00;
- b) no ato de celebração do acordo, deverá ser amortizado no mínimo 5,0 % do saldo devedor ou R\$150,00, o que for maior, e o restante, em parcelas anuais, semestrais, trimestrais ou mensais. Havendo necessidade de avaliar a capacidade de pagamento do(s) imóvel(eis) explorado(s) pelo mutuário, a mesma deve ser elaborada por técnicos credenciados pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento.

III - Deverão ser enviadas à Secretaria Executiva do FEAP as propostas de renegociação de dívidas já ajuizadas, bem como casos duvidosos das situações previstas nos itens I e II, para análise e deliberação do Conselho de Orientação do FEAP.

IV - Fica cancelada a Deliberação CO-5, de 6-8-2001.

Além de consolidar regras das renegociações anteriores, a nova Deliberação CO-13/2002 inova ao disciplinar mecanismos técnicos de avaliação

da capacidade de pagamento do mutuário bem como elenca razões objetivas de riscos produtivos e de mercado como supedâneos da nova renegociação a ser realizada, permitindo inclusive a prorrogação do prazo de pagamento.

Dada a escalada da inadimplência que continuava a crescer, a despeito das inovações dos processos de renegociação adotados, cerca de um ano e meio depois, O Conselho de Orientação do FEAP editou novo instrumento na forma da Deliberação CO-2, de 2-4-2004, que autorizou a celebração de acordo de renegociação das dívidas provenientes dos financiamentos e empréstimos do Fundo de Expansão da Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar - FEAP-BANAGRO, contratados a partir de janeiro de 1993 e vencidos até 31/12/2003 (FEAP, 2004).

E para tal, fixou as

seguintes condições:

- 1) para financiamentos cuja soma dos valores contratados seja igual ou inferior a R\$10.000,00 por produtor, a amortização deverá ocorrer em dez prestações anuais, vencendo a primeira parcela após a carência de dois anos;
- 2) para financiamentos cuja soma dos valores contratados esteja acima de R\$10.000,00 por produtor, a amortização deverá ocorrer em quatro prestações anuais, vencendo a primeira parcela após a carência de 1 ano;
- 3) para financiamentos cuja soma dos valores contratados seja igual ou inferior a R\$50.000,00 por cooperativa ou associação de produtores rurais, a amortização deverá ocorrer em dez prestações anuais, vencendo a primeira parcela após a carência de 2 anos;
- 4) os encargos financeiros serão de 4% (quatro por cento) de juros ao ano, a partir da data do acordo de renegociação;
- 5) a atualização da dívida a ser renegociada deve seguir os critérios estabelecidos na CO-16, de 13 de novembro de 2000;
- 6) fica autorizado, na ocorrência de acordo judicial, o débito à conta do FEAP-BANAGRO das despesas judiciais (honorários advocatícios, custas processuais, despesas de locomoção, etc.);
- 7) no caso da não celebração do acordo de renegociação, serão cobradas as taxas de inadimplência pactuadas no instrumento de crédito;

- 8) poderá ser concedido novo financiamento nos projetos já existentes, para os produtores que regularizarem seus financiamentos na forma acima citada, desde que a soma-tória dos valores financiados dos contratos em ser, acrescida do financiamento solicitado, não ultrapasse o limite de R\$74.000,00 e que tenham capacidade de pagamento;
- 9) a renegociação das dívidas poderá ser feita até 30/07/2004; e
- 10) ficam mantidos os critérios para concessão de prorrogação de prazo instituídos na CO-13, de 16-12-2002.

Em síntese, adotam-se regras consolidadas das renegociações anteriores, alterando limites e definindo novos prazos para a concretização do novo certame de revisão das situações de inadimplência.

A Deliberação CO-2, de 2-4-2004, correspondeu à última renegociação ampla das dívidas do crédito rural do FEAP. As decisões posteriores do Conselho de Orientação do FEAP aprimoraram a Deliberação CO-16/2000, que fora revigorada pela Deliberação CO-02/2004, na forma da Deliberação CO-22, de 19-7-2006, que aprovou uma

nova redação para o item 2 da Deliberação CO-16, de 13/11/2000, conforme segue: ficam re- ratificados os contratos com cláusula em desacordo com o supra estipulado, prevalecendo o novo ajuste desde a celebração, devendo os mutuários serem comunicados por escrito, conforme prevê o Manual de Crédito Rural - MCR-3.1.6.b, do Banco Central do Brasil (FEAP, 2006). Permanecem inalteradas as demais condições estabelecidas na Deliberação CO - 16, de 13-11-2000.

Tratava-se de ajuste necessário para maior clareza jurídica do texto da Deliberação CO 16/2000. Em adendo, adotou-se a Deliberação CO-23, de 17-8-2005, que tratou das

execuções ajuizadas pelo Banco Nossa Caixa S.A. nos casos em que não são encontrados bens do devedor ou este não é localizado

o Conselho de Orientação com suporte nas instâncias jurídicas governamentais, decidiu

que cabe ao agente financeiro - no caso, o Banco Nossa Caixa S.A. - cobrar, renegociar, ingressar em juízo com a competente ação de cobranças contra inadimplentes, podendo para tanto, para bem desempenhar seu mister, transigir, porém, sempre de forma justificada e no

interesse do erário (FEAP, 2005b).

Em resumo, esses acertos correspondem a procedimentos operacionais, permanecendo a Deliberação CO-2/2004 como última decisão de renegociação das dívidas do crédito rural do FEAP, aprovada pelo Conselho de Orientação do Fundo e executada pelo agente financeiro, no caso o Banco Nossa Caixa S.A.

Essas muitas renegociações foram infrutíferas para equacionar a dívida de crédito rural com o FEAP, tanto que os montantes dos débitos crescem de ano para ano. Analisando a situação no final de março de 2010, época da aplicação da Deliberação CO-2/2004, verifica-se que, dos 2.104 contratos enquadráveis nessa rodada de renegociação, apenas 889 efetivaram tal acordo (42,25%). E tal acesso deu-se principalmente dos contratos de menor monta, que somaram R\$5,95 milhões dos R\$28,22 milhões que totalizam os valores dos contratos enquadráveis (Tabela 1). Fica evidenciado que um há problema de baixa adesão ao esforço negociador, ainda que as vantagens econômicas sejam palpáveis e objetivas.

Particularizando os perfis do público do FEAP, nota-se que, dos 1658 contratos enquadráveis referentes aos assentados, foram renegociados 705 contratos (42,52%). Os assentados envolviam o montante enquadrável de R\$7,55 milhões dos quais foram renegociados R\$3,14 milhões (41,62%). Os não assentados renegociaram 184 contratos de um total de 446 contratos enquadráveis (41,26%), mas apenas o fizeram, principalmente, os mutuários de contratos menores, pois dos R\$20,67 milhões renegociáveis, apenas R\$2,81 milhões foram efetivados (13,59%) (Tabela 1). Antes que se faça uma leitura ideológica dessa condição de não assentados, esclareça-se que estes não consistem somente de proprietários rurais, pois como se verificará no detalhamento mais adiante, a maior parcela da inadimplência está concentrada nos "sem terras", representados pelos arrendatários e pescadores artesanais. Em representatividade, os assentados que detinham, em 2004, o percentual de 77,48% dos contratos e 26,74% dos valores, enquadráveis na Deliberação CO-2/2004, foram os que mais aderiram, com 79,30% dos contratos e 52,78% dos valores renegociados.

Entretanto, os resultados mensurados na realidade atual dos contratos renegociados

TABELA 1 - Financiamentos Renegociados por terem sido Enquadrados na Deliberação CO-02 de 02/04/2004, Situação em 31/03/2010

Situação	Assentado		Não assentado		Total	
	n.	Saldo dev. (R\$)	n.	Saldo dev. (R\$)	n.	Saldo dev. (R\$)
Acordo normal	81	174.731	32	228.803	113	403.534
Inadimplente	397	2.330.135	136	2.580.823	533	4.910.958
Perdas	191	635.971	0	0	191	635.971
Quitado	36	0	16	0	52	0
Renegociados	705	3.140.837	184	2.809.626	889	5.950.463
Inadimplente 03/2004	1.658	7.547.247	446	20.671.069	2.104	28.218.316
% de renegociados	42,52	41,62	41,26	13,59	42,25	21,09

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

(posição de 31/03/2010) mostram o absoluto fracasso da empreitada renegociadora efetivada sob os auspícios da referida Deliberação CO-2/2004. Dos 889 contratos renegociados à época, o expressivo contingente de 533 deles (59,96%) reincidiu na inadimplência, o que corresponde a 82,53% dos R\$5,95 milhões envolvidos, uma vez que R\$4,91 milhões da inadimplência atual correspondem a contratos que haviam sido renegociados (Tabela 1). Em uma verificação dos contratos em situação de inadimplência no final de março de 2010, nota-se que uma parcela relevante dos mesmos já realizou mais de uma renegociação, ou seja, aproveitam as vantagens para abater o saldo devedor, gozando de algum tempo da condição de adimplentes e obtendo novos contratos, para depois reincidirem e acumularem dívidas em patamares ainda maiores, o que torna mais difícil a solução do problema.

Dos que renegociaram com base na Deliberação CO-2/2004, os assentados reincidiram na inadimplência em 397 dos 705 contratos (56,31%), correspondendo a ressurgimento de dívidas de R\$2,33 milhões dos R\$3,14 milhões renegociados (74,19%). Dentre os assentados, 81 contratos estão cumprindo o acordo da renegociação (71,68% da situação de normalidade) correspondendo a R\$174, 73 mil (43,30%). E dos contratos renegociados pela Deliberação CO-2/2004, atualmente inscritos como perdas pela exaustão dos mecanismos de abrangência, os assentados respondem pela totalidade dos mesmos (191 contratos), somando R\$635,97 mil (Tabela 1). Destaque-se que, mais uma vez, mesmo dentre os assentados, os contratos com menores valores reincidiram menos que a média, enfatizando problemas que colocam em questão a efetividade do processo de reestruturação fun-

diária no qual estão inseridos.

Os não assentados que tiveram renegociações das inadimplências com base na Deliberação CO-2/2004 que, conforme explicitado acima, não consiste apenas em proprietários rurais, dada a maioria ser formada de “sem terra” dada a condição de arrendatários e pescadores artesanais, também evidenciam a baixa efetividade do esforço de renegociação. Dos 184 contratos de não assentados renegociados, o número de 136 deles reincidiram na inadimplência (73,91%), totalizando R\$2,58 milhões dos R\$2,81 milhões renegociados (91,86%) (Tabela 1). Também aqui os maiores devedores, quando renegociaram, aproveitaram as vantagens concedidas e obtiveram por algum período a possibilidade de operarem como adimplentes, mas logo voltaram à situação de não cumprimento dos pagamentos acordados. Dessa maneira, independente do perfil do tomador de crédito rural dentre o público atendido pelo FEAP, as renegociações das dívidas até aqui realizadas foram infrutíferas, dado o fracasso na solução dessa pendência crucial numa economia que se move sob hegemonia do capital financeiro.

Na realidade atual nova rodada de renegociação está sendo articulada, consistindo no velho remédio para um velho problema. Quais inovações poderiam contribuir para maior efetividade deste novo certame para se obter adesão de maior parcela de débitos reestruturados e que conduza a menor grau de reincidência? A correta equação do problema da dívida do crédito rural, seja do FEAP ou das instituições financeiras em geral, exige, para ser efetiva, que se rompa com o suceder de renegociações cujos resultados configuram rotundos fracassos. É necessário também análise aprofundada do perfil dessa dívida e a

construção de alternativas que produzam a mitigação do seu crescimento acelerado. Mais que isso, como Fundo Público, a existência de débito com o FEAP, tem como implicação a existência de débito com o Estado, com o que a inadimplência implica a impossibilidade de acesso a inúmeros instrumentos de políticas públicas.

3 - FEAP: aplicações em crédito rural e a realidade da inadimplência

O padrão da inadimplência do crédito rural do FEAP se mostra baixo: atinge 6,95% do valor nominal dos recursos liberados, e 9,66% do valor corrigido. De um total de 20,1 mil contratos realizados no período 1999-2009, no final de março de 2010, um total de 3,8 mil contratos estavam inadimplentes (19,0%). No público beneficiado, os inadimplentes atingiam 14,6 mil (18,2%) das 80,2 mil pessoas atendidas, nas estimativas de atendimento por essa ação estadual. Os inadimplentes apresentam os menores tomadores, pois as médias dos contratos em débito atingem R\$11,2 mil, que representa 57,34% dos R\$19,6 mil do crédito rural concedido pelo FEAP (Tabela 2). Em síntese, a inadimplência do crédito rural do FEAP concentra-se nos menores tomadores, revelando elemento social relevante que deva ser considerado nas renegociações.

Analisando a dívida acumulada do crédito rural do FEAP por faixa de dias de atraso, nota-se a elevada expressão dos financiamentos em situação de inadimplência para os quais foram esgotadas todas as possibilidades de cobranças e recebimento das dívidas contraídas. São os contabilizados como perdas que no final de março de 2010 era a realidade de 1.125 contratos (17,70%) com saldo devedor de R\$7,85 milhões (17,20%). Esses inadimplentes, para que voltem a operar de forma plena em operações bancárias e financeiras, devem, de qualquer modo, renegociar e/ou obter o perdão de seus débitos, que em média somam R\$6.979,00, que são valores baixos. Outro grupo relevante consiste nos financiamentos com atrasos maiores que 1.825 dias (mais de 5 anos), 976 contratos (25,61%) com débitos de R\$13,43 milhões (35,39%) e com dívidas médias de R\$13.764,00 (Tabela 3): inadimplentes muito próximos da conversão em perdas, dado que os principais procedimentos de cobrança da dívida, inclusive

inúmeras renegociações, foram ensejados sem resultados consistentes.

Os casos mais complicados da inadimplência acumulada do crédito rural do FEAP representam mais da metade dos contratos em atraso (dívida de mais de 5 anos mais perdas). Estes casos são 2.101 (55,13%) dos 3.811 contratos com atrasos maiores que 2 meses, somando R\$21,28 milhões (52,59%) dos R\$37,96 milhões que correspondem ao saldo devedor total. A média do saldo devedor dessa inadimplência crônica atinge R\$10.131,02 (Tabela 3). Esgotadas as cobranças pelos mecanismos judiciais e bancários, a contabilização como perda representa uma medida fundamental para a redução dos custos operacionais do FEAP que remunera o agente financeiro à taxa de 3% a.a. incidente sobre o saldo devedor.

Para essa situação de inadimplência crônica, que nos patamares de março de 2010 implicavam em dispêndios anuais de R\$638.558,00 em pagamentos de taxas sobre o saldo devedor de contratos inadimplentes, a conversão em perdas estancaria o prejuízo para as contas do FEAP. A conversão apenas minimiza as perdas do FEAP que são maiores que os saldos devedores acumulados, que somam R\$21,28 milhões nesses casos crônicos de inadimplência. Existem também os valores das custas judiciais e, principalmente, a taxa de remuneração do agente financeiro nos 5 anos em que os contratos na situação em atraso inflaram o saldo devedor, somando mais de R\$3 milhões.

Para os mutuários em atraso na situação crônica de perdas, a solução para a volta à situação de plena normalidade para operações bancárias consiste em receber o perdão das dívidas e/ou uma renegociação eivada de beneplácitos - que seja operada com elevado redutor aplicado sobre o saldo devedor. Isso porque já foram oferecidas diversas oportunidades de renegociação com vantagens expressivas e, mesmo assim, o problema da inadimplência não apenas continua como cresce em expressão. Não apenas a adesão às várias renegociações oferecidas se mostra baixa frente às vantagens palpáveis de redução do saldo devedor e prolongamento dos prazos de pagamento a juros favorecidos, como os casos de reincidência dentre os que renegociaram são majoritários. Duas conclusões aparentemente antagônicas se somam na explicação desse fenômeno, de um lado a realidade dos tomadores configu-

TABELA 2 - Aplicações do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) em Operações de Crédito Agropecuário, Estado de São Paulo, 1999-2009

Ano	N. de contratos	Valor nominal (R\$)	Valor corrigido ¹	N. de pessoas beneficiadas	Valor médio dos contratos ¹
1999	1.372	14.224.015	29.238.294	5.448	19.002
2000	2.878	12.732.263	24.649.248	11.512	7.637
2001	1.171	11.920.149	21.177.780	4.680	16.126
2002	2.792	24.192.781	38.878.718	11.168	12.417
2003	2.685	23.636.701	33.400.339	10.740	11.092
2004	2.232	33.916.372	44.360.618	8.928	17.722
2005	2.183	39.862.646	48.631.855	8.723	19.865
2006	1.089	25.425.603	29.221.834	4.356	23.927
2007	1.308	37.556.815	41.610.469	5.236	28.366
2008	1.322	42.813.453	44.804.313	5.288	33.891
2009	1.019	36.889.053	36.889.053	4.076	36.201
Total do crédito	20.051	303.169.852	392.862.521	80.155	19.593
Dívida (31/03/10)	3.811	21.069.049	37.963.193	14.623	11.235
% da inadimplência	19,01	6,95	9,66	18,24	57,34

¹Em R\$, expressos em valores médios de 2009, deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

TABELA 3 - Consolidação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP por Faixas de Dias de Atraso¹, Posição de 31/03/2010

Tempo	Contratos		Valor		Média
	n.	%	R\$	%	
60 a 150 dias	116	2,86	1.343.691	2,94	11.584
151 a 1825 dias	1.594	39,24	15.334.221	33,60	9.620
Mais de 1825 dias	976	25,61	13.433.570	35,39	13.764
Perdas	1.125	27,70	7.851.711	17,20	6.979
Total	3.811	100,00	37.963.193	100,00	9.961

¹Na análise da inadimplência não serão considerados os atrasos de até 59 dias.

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

ra baixa capacidade objetiva de pagamento e, de outro, muitos apostaram e/ou continuam apostando no perdão de suas dívidas por uma medida governamental unilateral.

O crédito rural do FEAP atende a três perfis de públicos. Os não assentados sem terra - notadamente arrendatários e pescadores - somavam no final de março de 2010, o número de 1.009 contratos (26,48% dos inadimplentes) sendo 739 em atraso (27,25% dessa condição) e 270 inscritos como perdas (24,75% do total de perdas). Esses mutuários totalizavam saldo devedor de R\$14,86 milhões (39,14%) devendo em média R\$14.727,00 (Tabela 4). Esse grupo parece ser o mais problemático em termos de inadimplência. Grupo este que, em função de valores médios do saldo devedor maiores que a média geral, forma o principal montante inadimplente. O grande problema consiste exatamente no fato de

que a localização de muitos desses mutuários se mostra impossível, dado o período de mais de um quinquênio em atraso e de que a esmagadora maioria mudou-se para outras regiões brasileiras. Os custos da recuperação do crédito nestes casos se mostram proibitivos. Qualquer que seja o patamar de vantagens de alguma proposta de renegociação, a adesão neste grupo será com certeza muito baixa, comprometendo o resultado final das medidas ensejadas.

Outro grupo de devedores é o formado pelos pequenos e médios proprietários rurais. Eles representam 666 contratos (17,48%), mas pela média mais elevada dos respectivos saldos devedores (R\$18.676,00) concentram dívida acumulada superior, alcançando R\$12,44 milhões (32,76%). Registre-se que a distribuição dessa inadimplência, peculiar no caso desses pequenos proprietários rurais quando se consi-

TABELA 4 - Inadimplência do FEAP, segundo o Tipo de Tomador, Posição de 31/03/2010

Tipo de tomador	Situação	Contratos		Valor		Média
		n.	%	R\$	%	
Não assentados sem terra	Em atraso	739	27,25	10.529.749	34,61	14.249
Não assentados sem terra	Perdas	270	24,57	4.329.388	57,40	16.035
Não assentados sem terra	Total	1.009	26,48	14.859.137	39,14	14.727
Proprietários rurais	Em atraso	653	24,08	12.291.552	40,41	18.823
Proprietários rurais	Perdas	13	1,18	146.495	1,94	11.269
Proprietários rurais	Total	666	17,48	12.438.048	32,76	18.676
Assentados	Em atraso	1.320	48,67	7.599.516	24,98	5.757
Assentados	Perdas	816	74,25	3.066.493	40,66	3.758
Assentados	Total	2.136	56,05	10.666.009	28,10	4.993
Total	Em atraso	2.712	100	30.420.817	100	11.217
Total	Perdas	1.099	100	7.542.377	100	6.863
Total	Total	3.811	100	37.963.193	100	9.961

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

dera os contratos em atraso, a representatividade desse grupo se eleva para 653 contratos (24,08%) que somam R\$12,29 milhões (40,41%) formando a média de R\$18.823,00. Isso porque as perdas são insignificantes, envolvendo apenas 13 contratos (1,18%) e o montante de R\$146,50 mil (1,94%) para uma média de R\$11.269,00 (Tabela 4). Em resumo, este é o público do FEAP em que as iniciativas tendem a ser mais efetivas, não apenas porque existe patrimônio para lastrear os compromissos firmados nos financiamentos obtidos, como também por terem endereço certo e a condição de empreendedores rurais. Tanto assim que os mesmos, sendo a maior proporção dos contratos em atraso, configuram perdas pouco expressivas como proporção do total.

Finalizando a análise da inadimplência do crédito rural do FEAP segundo o perfil do tomador, há que serem considerados os assentados dos projetos de reforma agrária instalados em São Paulo. Eles correspondem à esmagadora maioria dos contratos com inadimplência, sendo 2.136 contratos (56,05%), mas dada a média reduzida dos saldos devedores envolvidos (R\$4.993,00), a representatividade da ótica do montante da dívida acumulada se mostra muito inferior, somando R\$10,67 milhões (28,1%). Há também significativas diferenças no tocante à situação dessas dívidas dos assentados, porque os casos em atraso envolvem 1.320 contratos (48,67%), somando R\$7,60 milhões (24,98%) para uma média de R\$5.757,00. As perdas envolvendo as dívidas dos assentados concentram em 816 contratos (74,25%), com saldo devedor acumulado de R\$3,07 milhões (40,66%) para uma média de

R\$3.758,00 (Tabela 4). Os assentados, conquanto tenham contratos de menor valor, vem impondo elevado patamar de inadimplência e, principalmente, da conversão desses atrasos em perdas. Na verdade, as perdas concentram-se nos assentados, e nos não assentados sem terra. Sendo já beneficiários de políticas sociais, há que se pensar noutros mecanismos de atendimento desse perfil de tomadores, pois é nítida a impossibilidade de realizar-se “políticas sociais a juros”, uma vez que no crédito rural, ainda que com juros negativos, para muitos existe a dificuldade de honrar compromissos. Tal fato exige verificação caso a caso.

Outro ângulo de análise da inadimplência do crédito rural do FEAP, consiste na verificação por faixa do saldo devedor: os contratos com saldo devedor inferior a R\$5 mil, sendo a expressiva maioria totalizando 2.300 em número (60,35%) somando dívidas de R\$6,36 milhões (16,76%), para uma média de R\$2.767,00; noutra ponta, os contratos com dívidas maiores que R\$20 mil, correspondem a 487 casos (12,77%) que devem R\$20,90 milhões (55,06%) conformando uma média de R\$42.918,00. Os maiores contratos, aqueles com saldo devedor superior a R\$100 mil, correspondem a apenas 26 contratos (0,68%), mas somam dívidas de R\$3,42 milhões (9,01%) produzindo média de R\$131.499,00 (Tabela 5). A distribuição da inadimplência por faixa do saldo devedor mostra uma nítida concentração em número nos pequenos contratos de até 5 mil reais com débitos somados que correspondem a reduzida porcentagem do débito total. Nessa característica estão, principalmente, os assentados enquanto beneficiários dos projetos de reforma

TABELA 5 - Distribuição da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP, por Faixa de Saldo Devedor, Posição 31/03/2010

Faixa de débito	n.	%	Saldo devedor		Média
			R\$	%	
Até R999,99	216	5,67	120.505,9	0,32	558
De R\$1.000 A 1.999,99	427	11,2	654.779,6	1,72	533
De R\$2.000 A 4.999,99	1.657	43,48	5.588.586,9	14,72	3.373
De R\$5.000 A 9.999,99	553	14,51	3.863.217,2	10,18	6.986
De R\$10.000 A 19.999,99	471	12,36	6.834.929,4	18	14.512
De R\$20.000 A 49.999,99	382	10,02	11.708.466,5	30,84	30.650
De R\$50.000 A 99.999,99	79	2,07	5.773.747,0	15,21	73.085
De R\$100.000,00 A Mais	26	0,68	3.418.961,0	9,01	131.499
Total	3.811	100,00	37.963.193,0	100,00	9.961

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

agrária. Também, quando se analisa a capacidade de pagamento, conclui-se que estão entre aqueles com maiores dificuldades nesse quesito. Disso resulta o alto índice de conversão dos atrasos em perdas nesse conjunto de mutuários, bem como a baixa adesão às renegociações ensejadas e a elevada reincidência de inadimplência. Associa-se a isso a concentração desses débitos em projetos mal sucedidos.

Noutra ponta, quando se lê essa distribuição por faixa de saldo devedor pelo montante da dívida acumulada, verifica-se que os contratos com endividamentos superiores R\$20 mil, conquanto sejam minoritários em número, são os que devem a maior soma da inadimplência acumulada. Nesse grupo, encontram-se, principalmente, os arrendatários e os pescadores artesanais, que também vêm implicando em crescentes conversões em perdas. A concentração em projetos específicos com resultados não satisfatórios, como o algodão herbáceo no Pontal e a pesca artesanal, revela a face dramática da inadimplência do crédito rural do FEAP (Tabela 6). Avaliação acurada revela similar reduzida capacidade de pagamento. O revés de uma dada safra propaga-se pelas seguintes pela enorme redução da possibilidade de financiamento do custeio, em decorrência das precárias alternativas de garantias a serem oferecidas na contratação de tais créditos. Além disso, a ausência de residência fixa provoca maiores custos nas operações de cobrança das dívidas contraídas.

O Projeto Algodão Herbáceo no Pontal é uma tentativa do final dos anos 1990, de restabelecer a dinâmica de sucesso do denominado algodão meridional. Nessa região do Oeste Paulista havia grande massa de arrendatários

com tradição e elevada capacidade tecnológica no plantio de lavouras de algodão em áreas de renovação de pastagens. Até o final dos anos 80, esses agropecuaristas sem terra destacavam-se como empreendedores dinâmicos que se postavam entre os mais modernos da produção brasileira de grãos e fibras. O referido Projeto configurava-se como uma tentativa do Governo do Estado de São Paulo de injetar dinamismo na agropecuária regional que, em função da perda de expressão da cotonicultura, enfrentava situação de intenso desemprego, porque a produção de algodão demandava mão de obra em intensidade, especialmente na colheita (GONÇALVES, 2007). Exatamente a tentativa de contrapor-se ao movimento de intensa mudança técnica configura as razões do insucesso.

Essa revitalização da lavoura algodoeira viria a fracassar acumulando dívidas em 361 contratos, que representavam 35,78% do total desse perfil, somando o montante de R\$10,40 milhões (70,01% do perfil) numa média de R\$28.816,00, em dois projetos de crédito rural do FEAP, sendo R\$9,61 milhões em função de financiamentos do cultivo do algodão e outro associado de R\$790,86 mil no combate à erosão (Tabela 6) preparatória à implantação da lavoura. O fracasso dessa tentativa de revitalização da cotonicultura gerou esse elevado patamar de dívida acumulada que, progressivamente, vai se convertendo em perdas que já abrangem 148 contratos (41,00% dos dois projetos), totalizando R\$3,49 milhões (33,58%) (Tabela 6), criando uma realidade de crédito em que as possibilidades de recuperação são mínimas, independente das vantagens oferecidas

TABELA 6 - Situação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP para Arrendatários, Pescadores e Situações Emergenciais, Segundo os Projetos, 31/03/2010

Projeto	Dívida		Perdas		Inadimplência	
	n.	R\$	n.	R\$	n.	R\$
Algodão herbáceo do Pontal	149	6.562.412	85	3.049.158	234	9.611.570
Pesca artesanal	227	2.288.186	56	534.273	283	2.822.459
Refinanciamento luz da terra	268	862.809	60	178.314	328	1.041.124
Combate a erosão	64	346.588	63	444.271	127	790.859
Custeio emergencial - Vale do Ribeira	15	166.963	3	32.608	18	199.571
Custeio emergencial - Mosca e mosaico	6	130.371	1	15.720	7	146.091
Custeio - Pontal do Paranapanema	1	43.605	2	75.042	3	118.647
Custeio emergencial - São.Miguel Arcanjo	5	51.821	0	0	5	51.821
Custeio Emergencial - Café	1	35.545	0	0	1	35.545
Custeio emergencial - Holambra	1	30.590	0	0	1	30.590
Custeio emergencial - Olericultura/céu aberto	2	10.859	0	0	2	10.859
Total	739	10.529.749	270	4.329.388	1.009	14.859.137

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

em renegociações, mesmo porque a quase inexistente capacidade de pagamento da dívida pelos mutuários é um obstáculo ao esforço de renegociação.

Ressalte-se que todas as tentativas de revitalização do algodão herbáceo, cultivado nos padrões da cotonicultura meridional de pequenas e médias lavouras, realizadas em diversas unidades da federação brasileira no mesmo período, produziram rotundos fracassos (GONÇALVES, 2007). Sucumbiram frente à consolidação do novo padrão tecnológico das mega-lavouras mecanizadas produzindo algodão em pluma nas imensidões dos cerrados, sob os auspícios da utilização de instrumentos da guerra fiscal (GONÇALVES; RAMOS, 2007). Trata-se de significativa transição tecnológica, com deslocamento espacial da cotonicultura, que alterou de forma decisiva a paridade de preços (GONÇALVES; GONÇALVES, 2008). Essa situação de fracasso da revitalização da lavoura algodoeira, passada mais de uma década do episódio, praticamente não existindo mais cotonicultura na região de Presidente Prudente, em especial no Pontal do Paranapanema onde foi implantada a tentativa governamental, as possibilidades de solução para estes casos de inadimplência beiram a nulidade.

Na inadimplência dos “sem terra não assentados” tem-se com expressão as dívidas dos pescadores artesanais. Esse perfil de beneficiários do crédito rural do FEAP soma 283

contratos, com dívidas somando débitos de R\$2,82 milhões, com média de R\$9.973,36. Desse conjunto, 227 contratos estão em atraso com R\$2,29 milhões e os demais 56 contratos no valor total de R\$534,27 mil já estão inscritos em perdas (Tabela 6). Os pescadores artesanais configuram o segundo grupo dos “sem terra não assentados” em expressão na inadimplência desse perfil de mutuários do FEAP. A pesca artesanal consiste numa atividade tradicional de comunidades ribeirinhas e/ou litorâneas que vêm sendo progressivamente desestruturadas. Perde-se a tradição na intensificação da ocupação dos espaços em que vivem sejam rios ou mares, que é privatizado com a respectiva absorção pelo processo de acumulação capitalista, o que acaba por inviabilizar que a pesca artesanal mantenha o domínio e o uso do lugar como espaço para a vitalidade de sua vida comunitária (FERREIRA, 2003). A estratégia de financiamento a juros, por mais baixos que possam ser, acabam por criar mais problemas que soluções para essas estruturas comunitárias levando ao rompimento com as respectivas culturas seculares como a caiçara.

Isso porque a própria busca de modernização da atividade acaba acirrando esse processo de extinção, já que

o modo de vida da pesca também vai desaparecendo quando novas gerações de pescadores desconsideram a importância de fazer suas embarcações e passam a terceirizar para

pescadores mais velhos o fabrico desse meio de produção, um passo para a ambição posterior de adquirir a embarcação de fibra de vidro ou alumínio, com motor. Para serem mantidos, exigem alteração do esforço de pesca num ambiente já impactado por usos vários e ruando para um colapso. A lógica de financiamento da embarcação e motor modernos (remunerando o capital a juros), bem como de manutenção da fonte de propulsão (gasolina, a preços crescentes), é a mesma que leva à exaustão os recursos naturais no geral. Quanto mais ajustados aos meios de produção da cadeia produtiva industrial, mais insuficientes parecerão ao pescador as técnicas seletivas de extração tradicional. Onde havia regras comunitárias e práticas compartilhadas, o individualismo e a predação começam a ser fomentadas pelos pescadores modernizados (VALÊNCIO, 2006).

No caso dos pescadores artesanais inadimplentes do crédito rural do FEAP, a maioria não foi encontrada em sucessivas tentativas de cobrança ou de notificação acerca das vantagens das diversas renegociações realizadas. Isto é mais um caso em que as possibilidades de sucesso de nova renegociação e de solução da inadimplência acumulada se mostram próximas da nulidade. Semelhante situação se mostram as chances de recuperação do crédito no projeto, refinanciamento Luz da Terra em que são 328 os contratos inadimplentes somando débitos de R\$1,04 milhão com média de R\$3.174,16 e da soma dos vários projetos de custeios emergenciais que em 37 contratos, somam débitos de R\$593,12 mil com média de R\$16.030,38 por contrato (Tabela 6). No caso do Luz da Terra - na verdade, uma política social de melhorar a qualidade da vida rural - a redução da média dos contratos já configura uma realidade em que a capacidade de pagamento se mostra pequena. E nos custeios emergenciais, as perdas econômicas que ensejaram as medidas, conformam a razão do não pagamento da “ajuda social a juros”.

Outro grupo de mutuários inadimplentes das operações do crédito rural do FEAP consiste nos pequenos proprietários rurais, que totalizam 666 contratos com débitos de R\$12,44 milhões. A dívida origina-se dos principais projetos financiados com recursos do FEAP, com destaque para o plantio direto na palha com 109 contratos, que

deve R\$2,69 milhões; pecuária de leite com 134 contratos e débitos de R\$2,17 milhões; ovinocultura com 29 contratos com saldo devedor de R\$1,19 milhão; apoio a pequenas agroindústrias com 10 contratos com débitos de R\$1,13 milhão; e tratores nacionais com 18 contratos e débitos de 1,01 milhão. Esses cinco projetos conformam débitos em 300 contratos envolvendo saldo devedor de R\$7,87 milhões. Entre os pequenos proprietários rurais ocorre uma distribuição da inadimplência por um número mais amplo de projetos, ao contrário dos demais grupos de inadimplentes em que o problema concentra-se de um a três projetos. O conjunto de cinco projetos, no caso dos pequenos proprietários rurais, totaliza 45,05% dos contratos em débito nesse perfil de mutuários, que representam 63,27% do montante devido (Tabela 7). Neste caso, a inadimplência não está associada a projetos.

Dentre os projetos com inadimplência dos pequenos proprietários rurais, destaca-se o plantio direto na palha para a disseminação de práticas de cultivo mínimo com efeitos ambientais notáveis. A versão inicial, denominada máquinas para plantio direto, vigorou no período 1999-2002, com continuidade no período 2003-2007 como projeto plantio direto na palha. A execução foi realizada com base numa estratégia articulada envolvendo ampla atividade de pesquisa (Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios - APTA) e de extensão rural (Coordenadoria de Assistência Técnica Integral - CATI), visando desenvolver, testar e demonstrar o manejo dessa técnica de produção sustentável nas diversas regiões paulistas, associada ao instrumento de financiamento para aquisição de máquinas, configurou o êxito pleno desse projeto que impactou de maneira decisiva o salto na sua adoção na agropecuária estadual. Tanto assim que ocorre

o aumento da adesão em São Paulo, onde a área sob sistema de plantio direto cresceu de 45 mil ha em 1997/ 98 para um milhão de ha em 2000/01 (GALLO NETTO, 2005).

Esses resultados permitiram resgatar a agropecuária estadual do imenso atraso em relação às demais zonas brasileiras de lavouras. Isso por possibilitar o acesso de expressivo contingente de proprietários rurais às máquinas e equipamentos necessários à adoção em larga escala dessa técnica de cultivo mínimo, notadamente pelos agropecuaristas de menor escala de produção.

TABELA 7 - Situação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP para Pequenos e Médios Proprietários, segundo os Projetos, 31/03/2010

Projeto	Dívida		Perdas		Inadimplência	
	n.	R\$	n.	R\$	n.	R\$
Máquinas para plantio direto	108	2.337.079	1	30.957	109	2.368.036
Pecuária de leite - matrizes	131	2.107.356	3	66.287	134	2.173.643
Ovinocultura - matrizes/reprodutores	29	1.193.731	-	-	29	1.193.731
Apoio a pequenas agroindústrias	10	1.125.932	-	-	10	1.125.932
Tratores nacionais	18	1.007.590	-	-	18	1.007.590
Suinocultura - investimento	22	638.344	-	-	22	638.344
Avicultura de corte	19	381.936	-	-	19	381.936
Pecuária de leite - outras aplicações	81	329.849	3	18.633	84	348.482
Olerícolas em ambiente protegido - instalação	18	335.736	-	-	18	335.736
Caprinocultura - outras aplicações	10	259.380	-	-	10	259.380
Qualidade do leite	39	239.961	2	7.584	41	247.546
Projeto renovação dos bananais	10	230.264	-	-	10	230.264
Banana	10	209.278	-	-	10	209.278
Ovinocultura	8	207.342	-	-	8	207.342
Mini usina de leite	3	196.606	-	-	3	196.606
Caprinocultura - matrizes/reprodutor	9	189.160	-	-	9	189.160
Olerícolas em ambiente protegido	18	173.792	1	6.687	19	180.480
Implementos para correção solo	7	148.531	-	-	7	148.531
Subtotal	550	11.311.867	10	130.148	560	11.442.017
Demais projetos	103	979.685	3	16.348	106	996.031
Total	653	12.291.552	13	146.496	666	12.438.048

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

Os demais projetos relevantes representam todos aqueles que se destacam em termos de valores totais liberados. A pecuária de leite consiste numa estratégia de permitir aos pequenos proprietários a possibilidade de elevação da produtividade com a aquisição de matrizes com melhor aptidão leiteira. Na ovinocultura a busca consistiu no mesmo sentido com a compra de matrizes e reprodutores que estruturaram a modernização da atividade em São Paulo, sendo os dois outros projetos a busca da agregação de valor com o apoio a pequenas agroindústrias e a compra de tratores nacionais. Os efeitos sobre a modernização produtiva e elevação da renda agropecuária foram expressivos em todos esses projetos de financiamento dos pequenos e médios proprietários realizados pelo FEAP, mas seriam mais efetivos se estivessem associados a intervenções estratégicas da assistência técnica e extensão rural.

De qualquer maneira, frise-se que entre os proprietários rurais não há como vincular a

inadimplência a um projeto específico como nos outros grupos de mutuários analisados. Ela se distribui em patamares similares por todos os projetos, pois, quando se compara o saldo devedor em cada projeto com o valor liberado, os percentuais de inadimplência são menores que a metade da média do crédito rural do FEAP, não alcançando 3% do valor financiado (GONÇALVES, 2010). Essa distribuição da inadimplência não associada a projetos no crédito rural do FEAP difere de forma expressiva do que ocorreu no caso já analisado dos arrendatários e pescadores artesanais e dos assentados que também se concentram em poucos projetos, que acabam configurando elevada transformação em perdas que já representam mais de 30% do saldo devedor acumulado (Tabela 8). Isso conduz à necessidade de redefinição da estratégia de intervenção pública segundo os diferentes perfis de tomadores do crédito rural, sendo para os pequenos proprietários rurais a opção pelo crédito rural e para os demais a subvenção econômica.

TABELA 8 - Situação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP para Assentados, segundo os Projetos, 31/03/2010

Projeto	Dívida		Perdas		Inadimplência	
	n.	R\$	n.	R\$	n.	R\$
Pecuária de leite - matrizes	116	2.549.491	10	260.563	126	2.810.054
Mandioca (aipim - macaxeira)	338	1.234.589	341	1.119.723	679	2.354.312
Consolidação de dívidas	212	1.593.420	81	647.364	293	2.240.784
Refinanciamento Luz da Terra	376	1.021.689	366	979.819	742	2.001.508
Correção intensiva do solo	198	569.390	12	38.055	210	607.444
Maquinas e implementos novos/usados- correção solo	10	131.503	-	-	10	131.503
Pecuária de leite - outras aplicações	18	87.330	4	8.259	22	95.589
Olerícolas em ambiente protegido	9	60.356	2	12.711	11	73.067
Fruticultura - maracujá	9	65.110	-	-	9	65.110
Avicultura de corte	5	52.674	-	-	5	52.674
Qualidade do leite	11	44.305	-	-	11	44.305
Maquinas para plantio direto	1	42.111	-	-	1	42.111
Olericultura/céu aberto	7	41.878	-	-	7	41.878
Pastagens	1	40.218	-	-	1	40.218
Sericicultura	3	24.162	-	-	3	24.162
Olerícolas em ambiente protegido - instalação	3	20.353	-	-	3	20.353
Irrigação	1	18.341	-	-	1	18.341
Combate a erosão	1	1.678	-	-	1	1.678
Instalações para industrialização e beneficiamento	1	915	-	-	1	915
Total	1.320	7.599.513	816	3.066.494	2.136	10.666.006

Fonte: Dados primários obtidos nos relatórios operacionais do FEAP.

Como acima destacado, a inadimplência dos assentados concentra-se em poucos projetos com elevado índice de perdas, ainda que com médias muito baixas do saldo devedor. Os quatro principais projetos acumulam 1.840 contratos em débito que correspondem a 86,14% dos contratos inadimplentes, somando R\$9,41 milhões que representa 88,19% da dívida total dos assentados. Desses, o expressivo número de 798 contratos estão inscritos como perdas, que significam 97,79% dos casos nessas condições, somando R\$3,01 milhões em dívidas que são 98,08% dos R\$3,07 milhões do débito total inscrito em perdas (Tabela 8). Esses indicadores mostram a necessidade de maior cuidado técnico na análise dos projetos apresentados para atendimento das reivindicações dos assentados, bem como análise econômica para definir a estratégia de intervenção. No quadro atual da inadimplência dos assentados, assim como para arrendatários e pescadores artesanais, os custos e as possibilidades de recuperação do crédito rural se mostram muito reduzidas, independente dos mecanismos de renegociação

de dívidas que for utilizado.

A estratégia de implantação de um maior número de assentamentos nos municípios de Teodoro Sampaio e Euclides da Cunha Paulista durante a década de 1990 foi acompanhada da construção do laticínio em 1990 e da farinha em 1994 (SOUZA; HESPANHOL, 2005). Essa decisão levou à inserção nos mecanismos bancários, pois a

obtenção de crédito rural pelos assentados é uma das principais condições para garantir a produção agropecuária e, conseqüentemente, a possibilidade de melhoria das condições de vida. Com o crédito rural concedido, os assentados podem diversificar e garantir de forma satisfatória as atividades no lote (SOUZA; HESPANHOL, 2005).

E em duas modalidades fundamentais, quais sejam,

no caso de empréstimo para o custeio, o recurso é utilizado para compra de insumos (adubos e sementes) ou a compra de ração e vacinas para o gado. O crédito para investimento é utili-

zado para os gastos com a aquisição de equipamentos ou construção de estruturas geradoras de renda. Este financiamento serve para a aquisição de bens duráveis (tratores e animais) ou para fazer uma benfeitoria como estábulo ou reforma de pastagem (SOUZA; HESPANHOL, 2005).

Ainda que os impactos dessa produção sejam relevantes na dinâmica econômica regional, há que se discutir de forma transparente a consistência da estratégia desenvolvida nos mecanismos utilizados.

A realização de “políticas sociais a juros” no caso dos assentados - como também dos arrendatários e pescadores artesanais - fica objetivamente questionada. No caso da pecuária de leite os impactos são relevantes. Tanto assim que

a tendência é de crescimento desta atividade no assentamento, com investimentos principalmente na aquisição de animais com maior potencial leiteiro, na renovação de pastagens e na alimentação do gado no período da seca. Com uma produtividade média diária de 6,7 litros por vaca, a renda bruta monetária média mensal do leite em 2006 foi de 2,27 SM (R\$794,41), valor importante e significativo, pois se constitui, para a maioria, na principal fonte de renda no lote. Os resultados obtidos mostram claramente que os assentados podem contribuir para o desenvolvimento local, desde que haja um esforço das instituições públicas e privadas e da sociedade como um todo no sentido tanto de remover obstáculos, como de apoiar as iniciativas dos agricultores, sobretudo na atividade leiteira (TARSITANO et al., 2008).

Entretanto, o financiamento do capital fixo (reprodutores e matrizes), no caso do FEAP, levou ao acúmulo de dívidas que no caso dos assentados são expressivas, como proporção do valor liberado. Esse projeto de crédito rural do FEAP acumula inadimplência em 126 contratos com saldo devedor somado de R\$2,81 milhões (Tabela 8). Neste caso a economicidade, em termos de custos variáveis, não permitiu a rentabilidade quando se considera os custos fixos, em especial de constituição do rebanho. Daí, para manter o dinamismo da pecuária de leite nos assentamentos ser relevante, busca-se outra estratégia.

O mesmo ocorre no caso da produção de matéria-prima para a farinha dos assentados, com a proliferação do cultivo de mandioca

nos lotes da reforma agrária. A inadimplência atinge 679 contratos com saldo devedor acumulado de R\$2,35 milhões, dos quais 341 contratos estão inscritos em perdas somando R\$1,12 milhão (Tabela 8). Nessa tentativa, o fator limitante consistiu no padrão tecnológico das lavouras de mandioca cujos custos médios superiores aos praticados pelas lavouras destinadas às agroindústrias em geral, produziram dificuldades ainda que os preços praticados na compra da matéria prima pela farinha da organização fossem maiores. A análise da produção de mandioca pelos assentados, em diversas regiões brasileiras, mostra que esse consiste num obstáculo ao desenvolvimento agroindustrial. Afinal,

observou-se que estes produtores não se utilizam de um sistema produtivo padronizado, tornando-se bastante distintos. A produtividade das quatro amostras nos assentamentos é baixa, comparada ao rendimento estimado pela pesquisa agropecuária. Visto que, existem muitas falhas em relação às tecnologias adotadas pelos produtores de mandioca (plantio, tratamentos culturais, controle fitossanitário e outros) nestes assentamentos em relação às recomendações da pesquisa agropecuária adequadas ao desempenho da produção (ROCHA; AGUIAR; SOUSA, 2009).

Neste caso, fica nítido que, a estruturação de produção de matérias primas para a transformação agroindustrial está submetida aos desígnios da economia de escala. Para isso devem ser praticadas por agropecuaristas com elevada especialização. Essas condições não estão presentes em sua plenitude nos assentamentos de reforma agrária.

Além da pecuária de leite e da produção de mandioca, os dois outros projetos com elevada inadimplência entre os assentados reafirmam as conclusões anteriores sintetizadas na crítica da realização de “políticas sociais a juros”. O primeiro deles consiste na consolidação de dívidas com 293 contratos inadimplentes com saldo devedor de R\$2,24 milhões e refinanciamento Luz da Terra com 742 contratos com débitos de R\$2,00 milhões (Tabela 8). A consolidação de dívidas demonstra o insucesso de renegociações anteriores com elevada reincidência da inadimplência entre os assentados e o refinanciamento Luz da Terra mostra como investimentos sociais em “urbanização do campo”, melhorando a qualidade de vida de populações excluídas, também

não podem ser concebidos com base em políticas de crédito. Em síntese, em caso do desenho de novas renegociações, com vantagens ainda maiores que as já oferecidas em certames similares anteriores, ainda assim as possibilidades de sucesso pleno se mostram reduzidas.

A análise detalhada da inadimplência do crédito rural do FEAP conduz à duas conclusões fundamentais: a) há nítida diferença de comportamento quando se considera o perfil dos tomadores, destacando os pequenos proprietários rurais que são empresários agropecuários ainda que de escala reduzida e o “lumpen-empresariado” representado pelos arrendatários, pescadores artesanais e assentados; b) especialmente no “lumpen-empresariado”, o acúmulo da inadimplência está associado a determinados projetos que configuraram em insucessos relevantes. Essas duas linhas básicas de constatação permitem determinar duas estratégias importantes para a execução dessas políticas públicas para que as mesmas não se reproduzam em resultados que conformam uma realidade de inadimplência crônica, ou seja, acabam produzindo efeitos contrários aos pressupostos que justificaram a intervenção.

A primeira estratégia consiste em que qualquer projeto de crédito rural com recursos do FEAP esteja intrinsecamente vinculado à execução de uma determinada ação específica da assistência técnica e extensão rural pública. Isso porque a exclusão financeira consiste no principal elemento causal da exclusão produtiva, sendo por isso necessária uma abordagem ampla que reduza as possibilidades de insucesso do empreendimento (GONÇALVES, 2010), condição que na verdade piora a situação da maioria do público “atendido”. A segunda estratégia consiste no fato de que o instrumento mais consistente para operar mudanças qualitativas desejáveis em realidades marcadas pela exclusão social em decorrência da exclusão produtiva não consiste no crédito rural, mesmo com taxas de juros negativas, mas no uso da subvenção econômica que permite construir as bases produtivas desejáveis de infra-estrutura produtiva, inclusive na formação de pomares e rebanhos, além de outros investimentos. Deve ser nítido esse requisito e assumi-lo de forma transparente em projetos objetivos de mudança de patamar produtivo elaborados pela assistência técnica e extensão rural pública. Destaque-se em contra-

posição à reincidente inadimplência do crédito rural do FEAP, o sucesso do projeto estadual de microbacias hidrográficas executado com intervenção do mesmo FEAP. Afinal, não se mostra demais reafirmar que não faz sentido executar políticas sociais a juros.

4 - SUBVENÇÃO ECONÔMICA EM PROJETOS ESTRATÉGICOS DE INCLUSÃO PRODUTIVA NA AGROPECUÁRIA: sucesso do projeto microbacias hidrográficas em São Paulo

A utilização do mecanismo de subvenção econômica representa um instrumento fundamental para mudanças comportamentais, devendo, entretanto, ser utilizado quando associado a ações governamentais desenhadas para alterar realidades. Trata-se de estímulo para que seja adotada, de forma generalizada, uma nova modalidade de política pública no caso do seguro rural, seguro patrimonial, contrato de opção, etc. Nesses casos, a subvenção do prêmio entra para irradiar processo de gerenciamento de riscos associados à produção e aos mercados da agricultura. Não necessariamente deve estar relacionada com a gestão de riscos, podendo ser usadas associadas à redução de juros do crédito agropecuário barateando o investimento em máquinas e infraestrutura. Mas há outras formas de subvenção econômica como as de ressarcimento de despesas na adoção de novas técnicas, em especial as associadas a manejo do solo e da água e do meio ambiente.

Entretanto, como a subvenção econômica representa aplicação que, quando realizada, não traz retorno na forma de amortizações como no crédito agropecuário, ela pode levar à significativa perda patrimonial em fundos públicos como o FEAP, em que as receitas vinculadas são limitadas no tocante aos montantes obtidos. Dessa maneira, necessariamente, as subvenções econômicas devem ser arcadas por recursos orçamentários da Fonte Tesouro do Estado, porque somente deveriam ser praticadas se associadas a estratégias técnicas específicas. Por certo, em experiências limitadas de teste de novos instrumentos de políticas setoriais, como os casos da subvenção aos prêmios do seguro rural e do contrato de opção praticados pelo FEAP, poderiam ser utilizados recursos ordinários do fundo.

Mas, uma vez criada a base de adoção pela mudança comportamental, a continuidade e generalização devem ser custeadas com recursos orçamentários de outras fontes especificamente alocadas para tal finalidade. Nas demais subvenções realizadas pelo FEAP, como aquelas para baratear o custo do dinheiro para investimento em máquinas e implementos, deve haver alocação de recursos orçamentários sob pena de descapitalizar o fundo. Mas é necessária, nos casos de associação, a disseminação de dados estratégias técnicas, como para ressarcir dispêndios, a existência de projetos associados na legislação orçamentária com recursos destinados para esse tipo de dispêndio específico. Desde logo, isto corresponde a utilização do FEAP para ações de subvenção econômica que deva ser ampliada, em especial associada à implantação de novos paradigmas de boas práticas produtivas, inclusive as de sanidade.

No caso paulista há o sucesso inquestionável do Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas que tem como um dos instrumentos importantes a subvenção econômica na implantação do desenvolvimento sustentável nas microbacias hidrográficas, incentivando os produtores rurais a adotarem práticas agrícolas que garantam a sustentabilidade social, econômica e ambiental. Esse projeto concretizou uma nova forma de atuação da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) no período 2000-2008, principalmente no relacionamento de parceria estabelecido com o poder público local e principalmente com a comunidade rural, num processo de planejamento participativo em que os resultados alcançados são permanentes. Iniciado em 2000, esse projeto abrangeu 205 municípios nesse ano e avançou para 518 em 2008, obtendo notável abrangência territorial (Tabela 9). Os resultados, em termos de transformação, foram expressivos. Verifique-se que a estratégia abordou de forma descentralizada realidades distintas em todas as regiões estaduais, adotando soluções compatíveis com cada realidade encontrada, dentro da concepção de ocupação ordenada do espaço rural, com base em desenvolvimento econômico lastreado nos preceitos da sustentabilidade econômica social e ambiental.

Trata-se de projeto concebido com diversos componentes que convergem na estratégia de ocupação ordenada do espaço rural. O

número de planos aprovados saltou de 146 em 2001 para 970 em 2008, o que implica em consistente estratégia técnica, planejando a ação local com desenhos específicos de intervenção discutidos com a comunidade local. Os produtores beneficiados aumentaram de 13,9 mil para 70,4 mil no período 2001-2008, com a área trabalhada elevando-se de 993,0 mil hectares para 3,3 milhões de hectares no mesmo período. Tal intervenção irradiou o planejamento como instrumento de gestão, tendo sido produzidos planos individuais para 2,8 mil propriedades rurais em 2002 para o expressivo patamar de 37,0 mil em 2008. Além disso, foram realizados planos comunitários, ações de educação ambiental e adequação de estradas rurais. Essa ação de planejamento do uso dos recursos naturais engloba os elementos da sustentabilidade econômica, social e ambiental numa mesma estrutura conceitual da ação pública. E para viabilizar essa bem sucedida intervenção na realidade, utilizou-se a subvenção econômica que atingiu R\$321 mil em 2001 saltando para desembolso acumulado de R\$132,3 milhões em 2008 (Tabela 9). Trata-se de iniciativa, no caso do Projeto Microbacias Hidrográficas pelo seu êxito, sem qualquer comparação possível como da principal realização de política ambiental para o meio rural paulista. Talvez similar, em impactos, apenas ao Projeto Melhor Caminho, que se mostra complementar ao Microbacias, ao focar a trafegabilidade das estradas rurais reduzindo perdas de solo e assoreamento das várzeas, além de melhorar a qualidade de vida no campo (GONÇALVES; SOUZA, 2008).

E a operação de parte relevante da subvenção econômica deu-se com a participação do FEAP. Tanto assim que, para concretizar a negociação com o Banco Mundial do Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável (Microbacias II - "Acesso ao Mercado"), foi realizada adaptação da legislação do FEAP para tornar possível novas modalidades de itens passíveis de subvenção. Tal projeto deverá ser implementado num período de 5 anos, com objetivo de ampliar a competitividade da agricultura familiar, aliada à sustentabilidade sócio-ambiental nas áreas prioritárias do território paulista. Mas o que se quer destacar aqui é a superior qualidade conceitual da formulação da subvenção econômica, uma vez que, sendo por ressarcimento e consoante planejamento prévio, está garantida não somente a

TABELA 9 - Resultados do Projeto Microbacias Hidrográficas, CATI, 2000-2008

Indicador	Até 2000	Até 2001	Até 2002	Até 2003	Até 2004
Convênios assinados com municípios	205	331	455	455	471
Planos de microbacias aprovados	-	146	281	383	469
Produtores beneficiários	-	13.860	19.452	36.395	54.981
Área trabalhada (ha)	-	993.000	1.365.000	1.585.703	2.342.767
Projetos Individuais de propriedades	-	-	2.792	8.909	12.500
Projetos de empreendimento Comunitário	-	-	75	556	790
Desembolsos em incentivos (1.000 R\$)	-	-	321	2.854	12.789
Alunos em ações de educação ambiental	-	-	-	20.272	76.272
Microbacias com estradas rurais adequadas	-	-	-	-	124
Indicador	Até 2005	Até 2006	Até 2007	Até 2008	
Convênios assinados com municípios	496	518	518	518	
Planos de microbacias aprovados	573	843	966	970	
Produtores beneficiários	62.659	70.400	70.400	70.400	
Área trabalhada (ha)	2.687.000	3.290.200	3.300.000	3.300.000	
Projetos individuais de propriedades	18.000	26.000	35.948	37.000	
Projetos de empreendimento comunitário	971	1.647	3.107	3.800	
Desembolsos em incentivos (1.000 R\$)	52.698	97.500	120.000	132.283	
Alunos em ações de educação ambiental	162.880	266.340	370.858	465.000	
Microbacias com estradas rurais adequadas	192	300	411	411	

Fonte: Dados primários não publicados obtidos nos relatórios anuais da CATI.

efetividade da implantação do proposto como a consistência dos resultados. Mais que isso, **trata-se de modelo para todas as subvenções econômicas a serem operadas pelo FEAP, dado que a intervenção técnica e os desembolsos foram programados e realizados com a alocação de recursos específicos no orçamento estadual, sem comprometer as receitas vinculadas ao fundo. A resposta foi de expressiva concretização dos objetivos propostos**⁴.

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma leitura acurada dos estudos econômicos das várias vertentes da sociologia e da economia aplicadas à agricultura brasileira mostra que a questão da dívida rural converteu-se num enorme tabu, para não dizer num ponto tangenciado nas variadas abordagens que tratam da competitividade e da rentabilidade da agropecuária. Muitos artigos empenhados na demonstração da relevância e dos impactos de determinada forma estrutural de organização da produção agropecuária nas suas diferentes vicissitudes

não consideram o passivo das respectivas realidades analisadas com a fonte do financiamento que sustenta suas dinâmicas. E também não levam em conta que tais passivos envolvem recursos públicos, quase sempre oriundos de fundos dos trabalhadores administrados por agências governamentais como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), por vezes empregado para financiar a mecanização agropecuária redutora de emprego no campo. Aliás, a unanimidade mais consistente entre as análises que projetam como resultado tanto a supremacia da assim chamada agricultura familiar quanto a liderança da assim denominada agricultura empresarial, está centrada no fato de que ambas as postulações simplesmente ignoram a existência da dívida rural e que somas elevadas de recursos públicos vem sendo aplicados em perdões, reestruturações e renegociações que se repetem periodicamente como farsa ou tragédia.

Nesse contexto insere-se a análise da realidade de inadimplência do crédito rural do FEAP, que conduz à verificação de existência de inadimplência crônica que não encontrará solução plena em sucessivas renegociações, caso dos vários certames do gênero realizados até o momento. Ainda que essa seja uma reivindicação presente na agenda de inúmeros segmentos, como no dos assentados rurais, e que possa

⁴Interessante documento resumindo as principais conquistas dessa exitosa ação governamental é o de Pinheiro (2009).

mesmo vir a ser concretizada em termos de oferecimento de vantagens expressivas na tentativa de recuperação do crédito, pelo comportamento histórico e pela origem do endividamento, há reduzidas esperanças de solução plena para esse problema que assume a característica de crônico. Dada a estrutura do endividamento, mesmo com a renegociação incluindo a oferta de bônus expressivos, com rebates de 70 a 90% do saldo devedor para o mutuário que aderir ao processo, as possibilidades de equação da inadimplência se mostram pequenas. Pior ainda se prosperarem propostas conservadoras de se eliminar juros, multas e outros ônus repactuando a parcela correspondente ao principal. Nesse caso, trata-se apenas de marcar posição política para, numa atitude passiva, assistir-se a transformação dos débitos em atrasos, em perdas financeiras com o esgotamento das possibilidades de cobrança.

A questão do endividamento do crédito rural do FEAP conforma-se como estrutural. Não apenas sua estrutura se mostra distinta quando se considera os diversos perfis de mutuários, que incluem os integrantes do “lumpen-empresariado” rural (assentados, arrendatários e pescadores artesanais) e os pequenos proprietários rurais. As dívidas do “lumpen-empresariado” rural estão concentradas em projetos específicos, pela dificuldade encontrada de viabilização econômica, caso do algodão herbáceo no Pontal do Paranapanema envolvendo os arrendatários, do financiamento dos apetrechos, barcos e equipamentos da pesca artesanal; da produção de mandioca para as farinhas e da formação do rebanho da pecuária de leite nos assentamentos rurais. Em qualquer um dos casos o valor do saldo devedor acumulado supera muito todo o patrimônio dos envolvidos conformando baixa capacidade de pagamento. Mais ainda: inserem-se nesse saldo devedor os créditos emergenciais oferecidos em situações de perdas elevadas de produção e infra-estrutura pela ocorrência localizada de fenômenos aleatórios incluindo os climáticos e os refinanciamentos da eletrificação rural denominada Luz da Terra e a inadimplência expressa na consolidação da dívida de renegociações anteriores. Nesse “lumpen-empresariado” rural, os níveis de débitos convertidos em perdas não apenas são expressivos como crescentes.

No caso dos pequenos proprietários rurais, a realidade se mostra distinta, com o saldo

devedor distribuído em diversos projetos, ainda que concentrado em alguns principais, conformando até o momento em reduzida conversão em perdas. Neste caso específico, as possibilidades de sucesso de nova renegociação com oferta de vantagens expressivas em termos de rebates no saldo devedor apresentam-se mais elevadas, dadas as garantias patrimoniais oferecidas. Numa síntese, ao lado da oferta de uma última oportunidade de renegociação das dívidas, há que se pensar em estratégias para uma solução definitiva para o saldo devedor convertido em perdas que, no caso do crédito rural do FEAP, se mostra crescente, um caminho sem volta, seja para o Poder Público, pela quase impossibilidade de recuperação do crédito, ou para os mutuários e descendentes que em inadimplência crônica perdem inúmeras oportunidades de inserção na lógica da acumulação capitalista, mesmo como consumidores, mais difícil ainda como produtores.

Nesse contexto, há que se criar mecanismos de redução da inadimplência ao menos no espaço das políticas públicas estaduais. Ressalte-se que tal ocorrência não se dá apenas no crédito rural do FEAP estadual paulista, sendo acontecimento recorrente não apenas nas operações do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como também nos programas de financiamento da denominada grande agropecuária. Em função disso, a dívida rural assume a condição de crônica em praticamente todos os estratos de perfis da agropecuária brasileira. Nada mais une todos os segmentos - que se antagonizam em outros assuntos como na política fundiária - pois cresce a necessidade persistente nos últimos anos de se reivindicar perante as instâncias governamentais a renegociação da dívida rural. A unidade ao menos de propósitos neste caso assume uma força política considerável, capaz de impor seguidas renegociações e/ou reestruturações do endividamento. Dessa maneira, mais que renegociar, há que se buscar caminhos para as políticas públicas da agricultura, conformando condições estruturais para superar a cronicidade da dívida rural. Há que se inovar na agenda de instrumentos de políticas preconizadas.

E para cada público os desenhos devem guardar especificidades. Na grande agropecuária há que se caminhar para mecanismos de garantia de renda pela adoção concomitante do seguro produtivo (risco climático, de sanidade,

etc), com o seguro de preços (derivativos, contrato de opção, etc), além do seguro do patrimônio produtivo no caso de atividades de ciclo superior ao anual (pomares, rebanhos, cafezais, canaviais, etc). Outros instrumentos devem ser criados com esse objetivo tendo claro o financiamento da produção a mercado, as distintas conformações dos mecanismos de coordenação vertical dos fluxos produção-consumo e a especialização regional da agropecuária moderna. Na agricultura familiar, em que configura o caso do crédito rural do FEAP, paulista em similaridade ao PRONAF federal, os desenhos devem necessariamente ser distintos e não únicos. Não existe um mutuário padrão do FEAP como o próprio abecedário revela a inexistência de uma única agricultura familiar no PRONAF. A própria alusão a territorialidade, que se mostra presente na discussão das políticas públicas para esse conjunto de produtores rurais, já exemplifica a inexistência de um universal, como conceito que abranja todas as especificidades envolvidas.

A análise para a realidade do crédito rural do FEAP revela que, em qualquer situação, é necessária uma associação imediata entre as ações da assistência técnica e extensão rural e a utilização de instrumento econômico para superação da exclusão financeira que consiste num determinante da exclusão produtiva. Este também deveria ser o axioma ordenador dos pressupostos do PRONAF. E a territorialidade não pode ser confundida como mera retórica para ser efetiva como desenvolvimento local integrado sustentável concebido como a ocupação ordenada do espaço rural, como no caso exitoso das microbacias hidrográficas paulistas. As estratégias emancipatórias que conformam transformações econômicas, que movem a história de segmentos sociais, produtivos, regiões e nações, devem ganhar o lugar do discurso vago, vazio de consistência transformadora dos territórios da cidade-

ria. Para romper com esse designio há que se destacar as diferenças com abordagens específicas de assistência técnica e extensão rural, que sejam aplicáveis a cada caso, incluindo o desenho da intervenção financeira redutora da exclusão produtiva.

Assim, a inadimplência do crédito rural do FEAP mostra que o caminho mais consistente pela magnitude dos recursos disponíveis na dimensão de um fundo estadual, consiste em associá-lo aos projetos de intervenção da assistência técnica e extensão rural, em realidades em que esteja presente o espírito capitalista na operação do empreendimento agropecuário. O crédito rural do FEAP estaria assim destinado ao pequeno e médio proprietário rural atendido por ações da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral. Ainda assim, para estimular mudanças comportamentais o instrumento não deve ser o crédito rural, mas a subvenção econômica parcial ou integral. Nessa modalidade estariam inseridas as modalidades de intervenções que focassem o “lumpesinato empresarial rural” envolvendo os assentados, os arrendatários e os pescadores artesanais. Também seria objeto de subvenção econômica as intervenções para melhoria da qualidade de vida no campo, como a eletrificação rural (Luz da Terra) e aquelas de cunho pontual de presença governamental em situações de emergência localizada. Afinal, não faz sentido praticar políticas sociais nem ajudas humanitárias a juros. Noutras palavras: em projetos desenhados para mudança de patamar social e/ou econômico, o alicerce do moderno edifício produtivo seria construído com subvenção econômica. O crédito deve ser acionado para equipar esse edifício já construído de dinâmica produtiva compatível. Quanto à velha inadimplência, não se vislumbra solução plena nas regras atuais de atuação das políticas públicas para agricultura.

LITERATURA CITADA

DOMINGOS, J. Governo vai perdoar dívidas de agricultores. **O Estado de S.Paulo**, São Paulo, 8 abr. 2010. Notícias, Brasil.

FUNDO DE EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO PAULISTA - FEAP. Deliberação CO-22, de 19 de julho de 2006. **DOE**, São Paulo, 20 jul. 2006.

_____. Deliberação CO-23, de 17 de agosto de 2005. **DOE**, São Paulo, 18 ago. 2005.

FUNDO DE EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO PAULISTA - FEAP. Deliberação CO-02, de 02 de abril de 2004. **DOE**, São Paulo, 3 abr. 2004.

_____. Deliberação CO-13, de 16 de dezembro de 2002. **DOE**, São Paulo, 17 dez. 2002.

_____. Deliberação CO-05, de 06 de agosto de 2001. **DOE**, São Paulo, 7 ago. 2001.

_____. Deliberação CO-16, de 13 de novembro de 2000. **DOE**, São Paulo, 14 nov. 2000a.

_____. Deliberação CO-17, de 13 de novembro de 2000. **DOE**, São Paulo, 14 nov. 2000b.

FERREIRA, M. A. **O risco de exclusão social do pescador profissional artesanal a partir do processo de extinção da ocupação**. São Carlos: UFSCar. 2003. Mimeografado.

GALLO NETTO, C. Plantio direto, o sal da terra. **Jornal da UNICAMP**, Campinas, 7-13 nov. 2005. p. 11. Disponível em: <http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/jornalPDF/ju308pg11.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2010.

GONÇALVES, J. S. **Fundo de expansão do agronegócio paulista (FEAP) como instrumento de política de resgate das regiões de agricultura deprimida e de redução da exclusão produtiva**. São Paulo: Secretaria da Agricultura e Abastecimento, 2010. 78p. Mimeografado.

_____.; GONÇALVES, S. P. Transformações da produção do algodão brasileiro e os impactos nas paridades de preços no mercado interno. **Revista Economia Ensaios**, Uberlândia, v. 23, n. 1, 2008.

_____.; SOUZA, S. A. M. **Melhor caminho para a produção: ação estratégica para o desenvolvimento da agricultura paulista**. Disponível em: <<http://www.apta.sp.gov.br>>. Acesso em: nov. 2008.

_____. Impactos do fracasso das políticas estaduais de revitalização da pequena e média cotonicultura. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n. 9, p.53-70, set. 2007.

_____.; RAMOS, S. F. Inovações tecnológicas e padrão de financiamento nos mega-algodoais dos cerrados brasileiros: mudança de paradigma e exclusão produtiva. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 37, n. 10, p. 27-36, out. 2007.

_____. et al. Novos títulos financeiros do agronegócio e o novo padrão do financiamento setorial. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 35, n. 7, p. 63-90, jul. 2005.

PINHEIRO, C. **Retratos de uma transformação ambiental, econômica e social: ações desenvolvidas pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas 2000-2008**. Campinas: CATI/SAA, 2009. 70p.

RAMOS, R. C.; FRANCA, T. J. F. A proposta de reestruturação do passivo de R\$87,5 bilhões das operações de crédito rural no Brasil. **Análises e Indicadores do Agronegócio**. São Paulo, v. 3, n. 5, maio 2008. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=9295>>. Acesso em: 26 ago. 2010.

ROCHA, M. G.; AGUIAR, J. L. P.; SOUZA, T. C. R. Análise de sistemas produtivos de mandioca em projetos de assentamentos comparados às recomendações da pesquisa agropecuária. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE MANDIOCA, 13., 2009, Botucatu. **Anais...** Botucatu: UNESP, 2009. p. 1002-1007.

SÃO PAULO (Estado). Lei n. 9.510, de 20 de março de 1997. Altera a **Lei n. 7.964**, de 16 de julho de 1992, que dispõe sobre o Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/171788/lei-9510-97-sao-paulo-sp>. Acesso em: 26 ago. 2010.

SOUZA, S. P.; HESPANHOL, R. A. M. Assentamentos rurais e novas dinâmicas socioeconômicas: o caso dos municípios de Rosana, Euclides da Cunha Paulista e Teodoro Sampaio (SP). In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 3.; SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 2.; JORNADA ARIODALDO UMBELINO DE OLIVEIRA, 2005, Presidente Prudente. **Anais...** Presidente Prudente: UNESP, 2005.

TARSITANO, M. A. A. et al. Tecnologia e renda da pecuária leiteira em um assentamento na região de Andradi-
na, Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 38, n. 6, p. 69-79, jun. 2008.

VALÊNCIO, N. F. L. S. **A pesca artesanal como identidade:** mercantilização e dissolução de um modo de vida rural. São Carlos: FSCar, 2006. Disponível em: <<http://www.alasru.org/cdaldasru2006>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

**DÍVIDA DO CRÉDITO RURAL E FRACASSO DOS RESULTADOS
DAS SUCESSIVAS RENEGOCIAÇÕES:
análise da inadimplência do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP)**

RESUMO: Este trabalho analisa a inadimplência do crédito rural operado com recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) administrado pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo. Mostra as diversas renegociações das dívidas acumuladas desde 2000, que redundaram em fracasso da solução plena do problema. Revela que nessas renegociações a adesão foi baixa conquanto as expressivas vantagens oferecidas, e que a maioria dos que renegociaram voltaram à situação de inadimplência. Em seguida, analisa as diferenças estruturais dessa inadimplência segundo os perfis dos mutuários, revelando que no caso dos assentados, arrendatários e pescadores artesanais, ela está concentrada em projetos específicos que não produziram os efeitos desejados, enquanto no caso dos pequenos proprietários rurais há maior distribuição da dívida nos vários projetos. Finalizando, discute as alternativas operacionais para redução do risco de inadimplência e maior efetividade das políticas sociais no campo.

Palavras-chave: dívida agropecuária, crédito rural, agricultura familiar, políticas públicas.

**FAILED OUTCOME OF SUCCESSIVE RURAL CREDIT DEBT RENEGOTIATIONS:
analysis of Sao Paulo state's Agribusiness Expansion Fund loan default**

ABSTRACT: This work analyzes the default in the rural credit financed with resources drawn from Sao Paulo state Agribusiness Expansion Fund (FEAP) and administered by the state's Secretariat of Agriculture and Supply. It shows that the various renegotiations to settle debts accrued since 2000 have failed to fully solve the problem. It reveals a low percentage of adherence to these renegotiations despite the significant advantages offered. Moreover, most of those who did renegotiate the credit line went into default again. Next, it analyzes the structural differences of this default according to the borrowers' profile, showing that credit debts of settled farmers, leaseholders and artisanal fisherman concentrate around specific projects which did not yield the desired effects, whereas small rural proprietors' debts are distributed in various projects. Finally, it discusses operational procedures to reduce the risk of default and bring more efficacy to social policies for the countryside and rural economy.

Key-words: agricultural debt, rural credit, family farming, public policies.

Recebido em 06/06/2010. Liberado para publicação em 05/08/2010.