

# **Textos para Discussão**

**TD-IEA n. 31/2012**

## **Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) Como Instrumento de Política de Resgate das Regiões de Agricultura Deprimida e de Redução da Exclusão Produtiva<sup>1</sup>**

## **Expansion Fund For The Paulista Agribusiness (FEAP) as An Instrument of Rescue Policy for Depressed Agricultural Regions And Reduction Of Production Exclusion**

José Sidnei Gonçalves<sup>2</sup>

**Março de 2012**

---

<sup>1</sup>Registrado no CCTC: 01/2012.

<sup>2</sup>Engenheiro Agrônomo, Doutor, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) (e-mail: sydy@iea.sp.gov.br).



**RESUMO:** Este trabalho apresenta a construção do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP) da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) no período posterior a 1995, constituindo um relevante instrumento de políticas setoriais para ensejar o desenvolvimento regional resgatando regiões de agricultura deprimida, fortalecer segmentos produtivos específicos ou ainda para reduzir a exclusão produtiva decorrente do não acesso ao crédito pela assim chamada agricultura familiar. O FEAP mostra-se como relevante laboratório para testar novos instrumentos de políticas públicas como o exitoso caso da subvenção econômica do seguro rural, criada pioneiramente em São Paulo ou ainda como mecanismo a ser associado na implantação de projetos estratégicos de mudanças estruturais como o Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH). O trabalho detalha os conceitos, analisa o desempenho e propõe medidas visando o aprimoramento institucional.

**Palavras-chave:** agricultura paulista, desenvolvimento econômico, financiamento da agricultura, subvenções econômicas.

**ABSTRACT:** The paper presents the construction of the Expansion Fund for Paulista Agribusiness (FEAP) of São Paulo state's Agriculture and Food Supply Secretariat in the post 1995 period. This program constitutes an important instrument for sectoral policies to foster regional development by rescuing regions of depressed agriculture, strengthen specific productive sectors or also reduce production exclusion due to lack of credit for so-called family farming. The FEAP is an important laboratory for testing new public policy instruments, such as the successful case of economic support for rural insurance, pioneered in São Paulo, or as a mechanism to be associated with the implementation of projects for strategic and structural changes, such as the State Project of Small Watersheds. The paper details concepts, analyzes performances and proposes measures for institutional improvement.

**Key-words:** São Paulo agriculture, economic development, financing of agriculture, economic subsidies.

## 1 - INTRODUÇÃO

O novo desenho das políticas públicas para a agricultura vem sendo buscado por inúmeras experiências realizadas no plano das unidades da federação brasileira, as quais nem sempre são perceptíveis quando se visualiza o contexto nacional no seu todo. A questão fundamental consiste na procura de novos formatos para a intervenção estatal após o sucesso e conseqüente esgotamento do desenho de políticas públicas setoriais ensejadas da segunda metade dos anos 1960 em diante. Aquelas políticas para o segmento agropecuário da agricultura (lavouras mais criações) foram pensadas para a realidade paulista nos anos 1950 como crédito facilitado e preços remuneradores e tornadas de abrangência nacional depois da metade da década de 1960 - tomando a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em 1965 como seu ponto de origem - com a denominação de crédito rural subsidiado e preços mínimos.

Tratava-se da estratégia de modernização que exigia intervenção estatal para rompimento do *status quo* em que o segmento da agropecuária não respondia a preços na aceção da inelasticidade da oferta concebida pelo formulador da estratégia da modernização do campo Ruy Muller Paiva. Isso porque na sua leitura da realidade mesmo com preços elevados vividos pela agropecuária nacional durante a Segunda Guerra Mundial, as mudanças produtivas não teriam sido consistentes. Era preciso modernizar inserindo no cotidiano do processo produtivo do campo o uso de insumos e máquinas modernas. Em síntese havia que serem disseminados o uso de fertilizantes - e outros agroquímicos - e de máquinas elevando a produtividade da terra e do trabalho, possibilitando com menor contingente humano, expressivos incrementos da oferta agropecuária.

Na leitura temporal desse processo os anos 1970 marcaram o apogeu dessas políticas que produziram mudanças estruturais relevantes na agropecuária brasileira com a irradiação para amplos espaços do território nacional da base técnica moderna criada em São Paulo. Isso como parte de um processo mais amplo de transformação estrutural integrado ainda pela multiplicação das agroindústrias processadoras e de alimentos industrializando o campo, pela construção das plantas produtivas de bens de capital e insumos - fertilizantes, demais agroquímicos, tratores, colhedoras, etc - para impulsionar as mudanças na base técnica e pela emergência dos supermercados que com o tempo iriam revolucionar o fluxo produção-consumo da agricultura nacional.

Até mesmo no plano institucional das estruturas governamentais ocorreram alterações fundamentais com a construção em abrangência nacional de instituição de pesquisa científica e tecnológica voltada para agricultura. Até 1973, as inovações tecnológicas e institucionais eram providas pela pesquisa pública paulista - modelo também anotado por outras unidades da federação na multiplicação de organizações estaduais de pesquisa - que estruturou as bases da agricultura tropical como a criação do café IAC mundo novo na entrada dos anos 1950, o que corresponde ao rompimento com a exigência de terra roxa para o flo-





rescimento dessa rubiácea que agora podia alastrar-se pelos solos arenosos e mais tarde pelos cerrados. As técnicas de adubação e os métodos de análise de solo instrumentos fundamentais da agropecuária moderna já estavam dominados na realidade paulista assim como as técnicas no plantio nos solos de cerrado com experiências com o café e depois com a soja ainda nos anos 1960. O transbordamento dessa agropecuária moderna para as demais unidades da federação brasileira ganhou notória dimensão nacional com a reforma da pesquisa federal para agricultura com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) na primeira metade dos anos 1970.

Todo o sucesso das políticas públicas ensejadas nos anos 1970 no plano nacional pode ser verificado em inúmeros indicadores tanto de mensuração da produtividade dos fatores, da evolução da produção agropecuária, do uso de insumos e máquinas modernas, da agregação de valor pela transformação agroindustrial, pelos preços cadentes dos alimentos e vestuário para os consumidores viabilizando a industrialização e a urbanização da moderna sociedade brasileira, e pela diversificação da pauta e ampliação substantiva das exportações bem como de todo comércio exterior brasileiro. Numa síntese, o Brasil não apenas configurou-se no universo das nações como um país não somente industrializado e mais moderno como principalmente como líder mundial em agricultura tropical. Mas a questão consiste em que o desenvolvimento enquanto processo não admite interregnos ou interrupções sob pena de jogar fora todo esforço realizado, uma vez que o fim da história se mostra uma impossibilidade factual. Há que se buscar novos desafios para sustentar novo ciclo de transformações. E para isso há que se buscar um novo desenho de políticas setoriais compatível com os novos desafios que se apresentam e com velhos que nunca foram equacionados a contento.

A reflexão para essa nova política para a agricultura brasileira, não pode prescindir da verificação de inúmeras experiências realizadas no plano das várias unidades da federação brasileira que podem ser fundamentais para a concretização de ações transformadoras pensadas numa amplitude nacional. Desde logo, as políticas nacionais ensejadas depois da metade dos anos 1960 - todas as políticas econômicas e sociais e não apenas aquelas focadas na agricultura - representaram uma sem igual centralização do poder de exercer políticas transformadoras no Governo Federal. Isso tanto no plano institucional como na pesquisa pública centralizada na EMBRAPA, ainda que com base num Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SNPA) que nasceu cooperativo nos anos 1970 e esgotou sua capilaridade com ações coordenadas de sustentação das estruturas estaduais nos anos 1980, como no plano das políticas financeiras como aquelas que limitaram e levaram ao desmantelamento da experiência paulista de seguro rural com base na ação da Companhia de Seguros do Estado de São Paulo (COSESP) em especial para a produção algodoeira.

De qualquer forma, as políticas nacionais para a agricultura no período posterior aos anos 1970 se representaram um nunca visto processo de centralização de poder no plano



federativo, esgotaram suas potencialidades no apogeu da década de 1970. Isso inclusive nos desdobramentos estruturais que perduraram propiciando mudanças como o *boom* recente da agricultura nacional nos grãos e fibras, em especial com a soja com a notável conquista dos cerrados do Brasil Central incluindo os nordestinos. Trata-se agora de buscar redesenhar as estratégias de intervenção governamental para a agropecuária para o que, tal como as políticas que deram origem ao eixo das políticas setoriais federais de crédito subsidiado e preços mínimos que foram ensejadas no pós 1965, devem necessariamente ter em conta experiências institucionais realizadas de forma criativa em diversas unidades da federação. A criatividade fez florescer, ainda que nesse cenário de exacerbada centralização, realizações relevantes que inclusive são compatíveis com a própria estrutura produtiva resultante, caracterizada por intensa especialização regional.

A especialização regional decorrente das determinações de especificidades nos fluxos produção-consumo, em função da localização tanto das agroindústrias processadoras como das estruturas comerciais das *trading companies*, que acabam por definir o padrão e o perfil das atividades agropecuárias do entorno, formando agriculturas territoriais com dinâmicas diferenciadas. Assim, o desafio da construção da nova política para a agricultura brasileira consiste em compatibilizar instrumentos horizontais que conformem padrões nacionais com instrumentos verticais de característica peculiar a cada agricultura territorial. A regionalidade agropecuária não está definida apenas pelo predomínio de dada construção estrutural do fluxo produção-consumo - em função de peculiar agroindústria processadora ou de tradings com dada concepção operacional - mas também porque consubstancia determinado desenho de coordenação vertical que condiciona possibilidades diferenciadas na formulação e execução de políticas públicas<sup>3</sup>.

Nesse mosaico de agriculturas territoriais especializadas a eficiência das políticas públicas está exatamente em realizar algum movimento de descentralização que permita desenhos locais diferenciados de intervenção estatal, notadamente no enfrentamento da enorme iniquidade que permeia a realidade agropecuária brasileira dado que um dos resultados do processo de transformação foi o aumento das distâncias. E para que as diferenças não exacerbem a já elevada desigualdade distributiva há que focá-las de forma adequada com políticas territoriais que as leve em conta, o que somente terá sucesso se tratadas com ações descentralizadas de intervenção. E muitas experiências com relativo sucesso podem ser colhidas nas várias gestões estaduais nos últimos anos. O objetivo deste trabalho está

---

<sup>3</sup>A agroindústria canavieira e a agroindústria de papel e celulose por terem atingido elevada integração vertical, apresentam mecanismos diferenciados de coordenação vertical em relação à agroindústria citrícola, no momento recente envolvida em conflitos exacerbados desde o fim do contrato padrão. Na avicultura a agroindústria de carnes tem elevada integração contratual o que não ocorre na mesma magnitude com a produção de ovos. Já nos grãos e fibras predominam as *tradings companies*, enquanto que na carne bovina há reduzida integração contratual com os frigoríficos. Numa visão mais ampla levando em conta os elementos estruturais do fluxo produção-consumo e os mecanismos de coordenação vertical, a agricultura brasileira configura-se como um mosaico de agriculturas territoriais com dinâmicas específicas, catalizadas pela intensidade maior ou menor de inserção na lógica do capital financeiro.

em apresentar uma delas, realizada pelo Governo do Estado de São Paulo, com base no Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP). Serão analisadas as políticas estaduais para agricultura ensejadas com base em recursos desse fundo, destacando seu desenho, sua experiência operacional e os principais resultados obtidos.



## **2 - BASES CONCEITUAIS DA ORGANIZAÇÃO DO FEAP**

A revitalização do FEAP e sua transformação num dos principais instrumentos das políticas desenvolvidas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento do Governo do Estado de São Paulo (SAA) decorreu de leitura específica da dinâmica da agricultura estadual, que conforma realidades estruturais e agropecuárias diferenciadas da ótica regional, o que produziu estratégias peculiares de intervenção. De outro lado o FEAP passou a ser relevante laboratório para o exercício de criação de novos instrumentos de políticas públicas e/ou a configuração de novos desenhos para instrumentos existentes. Dentre os casos relevantes está o pioneirismo na adoção da subvenção econômica para irradiar a adoção de mecanismos de gerenciamento de riscos, como os riscos produtivos e os riscos de mercado. Em ambos os casos as experiências paulistas foram pioneiras no contexto nacional. Neste capítulo serão apresentadas as bases conceituais da organização do FEAP como instrumento de intervenção desenhado de forma específica para a agricultura paulista.

### **2.1 - Nova Estratégia para as Políticas Públicas numa Agropecuária Modernizada**

As discussões sobre as políticas públicas para a agricultura na conformação do atual papel da ação estatal vêm sendo peadas pela dificuldade de promover a reengenharia organizacional pública. Isso, como decorrência de um processo, em que o equívoco privado de colocar toda a culpa do colapso das contas governamentais no denominado gasto corrente, acabou levando ao surgimento e fortalecimento de poderoso corporativismo no aparelho estatal. O subinvestimento por vários anos e as políticas salariais inadequadas acabaram por levar ao sucateamento estrutural erigindo organizações com enormes dificuldades de cumprimento adequado de suas funções.

Entretanto, de outro lado há imensa massa de agropecuaristas submetidos a indesejável exclusão tecnológica que acabam por consumir altas somas de recursos a fundo perdido, aplicadas nos programas de assistência social. Esses programas são relevantes para amenizar os impactos imediatos da exclusão social, mas de forma alguma são consistentes com a superação permanente da condição de marginalização produtiva. Para isso há que se conceber uma nova estrutura estatal compatível com a intervenção numa realidade de agriculturas territoriais onde a marca fundamental consiste exatamente nas diferenças, as quais

exigem ações que as potencializem enquanto oportunidades para que não se convertam em desigualdades.

A atual estrutura estatal pensada no final dos anos 1960 tinha como pressuposto a necessidade de irradiar o pacote tecnológico inerente ao padrão agrário da Segunda Revolução Industrial, representado pela validação e disseminação do uso de máquinas e insumos industriais no campo. Para isso foram estruturadas e operacionalizadas organizações públicas com essa finalidade precípua, dentre elas a assistência técnica e extensão rural públicas. A concepção e o conteúdo programático dessa ação pública essencial na promoção do desenvolvimento foram moldados segundo os pressupostos necessários à época. Entretanto, ainda nos dias atuais há a prevalência da mesma estrutura focada no modelo dos insumos, a qual se mostra inadequada com a abordagem peculiar à intervenção em regiões de agricultura deprimidas.

Na Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) o avanço institucional está limitado pela convivência no mesmo espaço público, de ações inovadoras com instrumentos consistentes para intervenção nas regiões de agricultura deprimida e nos espaços deprimidos de regiões de agricultura dinâmica ao lado de outras que nada mais são, tal como estão desenhadas, do que desvios estruturais decorrentes da superação de um dado padrão de política pública. Na perspectiva de resgate dos espaços de agricultura deprimida, um elemento estruturante das políticas públicas consiste na solidez das estruturas de pesquisa e desenvolvimento regionais e da assistência técnica e extensão rural focadas na superação dos obstáculos ao desenvolvimento local.

Nos anos 1970, o agropecuarista ia até a instituição bancária (quase sempre o Banco do Brasil), contratava seu financiamento e passava a adquirir os insumos que necessitava. E a máxima produtividade dos fatores exigia semente selecionada enquanto elemento síntese da elevação da produtividade do trabalho nas lavouras. A produtividade do trabalho crescia com o maior uso de tratores e máquinas (permitindo ao homem lavourar mais hectares), multiplicado pela produtividade da terra, esta derivada do uso crescente de agroquímicos (fertilizantes em especial) e de sementes selecionadas com alta capacidade de resposta a insumos que faziam crescer a produtividade biológica.

Esse processo corresponde a internacionalização dos padrões da Segunda Revolução Industrial que fora forjada desde o final do século XIX para a agricultura norte-americana. Nessa concepção estrutural os agroquímicos e a maquinaria são produzidos exclusivamente pela agroindústria, que aqui se deu internalizando na agricultura brasileira o progresso técnico produzido em outros países. Dentro da divisão do trabalho implantada a semente selecionada que incorpora especificidade agroclimática para lavouras tropicais era predominantemente pública. Dessa forma a assistência técnica - e a própria extensão rural pública - jogou papel decisivo na modernização agropecuária disseminando o progresso técnico pelo campo paulista e brasileiro.



Decorridas mais de três décadas, os tempos são outros, inclusive em razão do sucesso dessa formidável estrutura de ação pública representada pela pesquisa e assistência técnica da SAA, no caso de São Paulo. A irradiação do conhecimento no emprego da base técnica representada pelo uso de insumos e máquinas é uma realidade para a esmagadora maioria dos agropecuaristas paulistas. O acesso ao uso desses insumos modernos não enfrenta grandes restrições sobre o conhecimento dos seus impactos na obtenção de maior produtividade, mas sim decorre em grande medida do não acesso aos meios de financiamento para que possam ser adquiridos tais avanços tecnológicos.

Para os agropecuaristas que não têm acesso a esses produtos, enquanto consumidores, aplica-se a mesma regra para a discussão da alimentação da população de imensas faixas das periferias das cidades. Noutras palavras, o não acesso a quantidades desejáveis de alimentos não decorre da oferta agropecuária que responde a preços, mas sim das limitações de tamanho e de perfil da demanda, dadas as restrições de renda que conformam retas orçamentárias para imensas massas populares que lhes permitem acesso apenas a cestas de produtos com reduzido grau de satisfação. Daí a necessidade de políticas públicas que impulsionem a demanda de alimentos, seja por distribuição direta, seja pela distribuição de recursos na forma de bolsas, seja pela multiplicação do acesso ao crédito no caso dos bens duráveis.

Ora, como consumidores os agropecuaristas com baixo acesso aos insumos e máquinas, na sua maioria, vivem situações similares obtendo acesso limitado à cesta de produtos que catapultem suas produtividades e as respectivas rendas. O mecanismo mais consistente para que esse processo seja impulsionado consiste na criação de mecanismos financeiros de crédito que permitam esse acesso qualificado. Veja-se que o elemento determinante da exclusão tecnológica não decorre de restrições da oferta de sementes e agroquímicos, mas de limitações da demanda por esses produtos decorrentes da insuficiência de capital para compra desses produtos.

Na verdade, o que diferencia a realidade atual da agropecuária paulista e brasileira, daquela vivida nos anos 1970 quando vigia o crédito rural subsidiado, está exatamente na limitação da abrangência desse mecanismo de financiamento. A crise fiscal desmontou o padrão de financiamento dos anos 1970. As estruturas das cadeias de produção forjaram então mecanismos privados que institucionalizados formam o novo padrão de financiamento da agropecuária. Trata-se das vendas antecipadas prazo safra, dos derivativos agropecuários em geral e dos títulos financeiros endossáveis e de execução extrajudicial, lastreados em produtos agropecuários. A criação da Cédula de Produto Rural (CPR) em 1995, tornada financeira em 2000, agora ampliada com os novos títulos financeiros lançados no final do ano 2004, conforma os instrumentos de financiamento da produção rural a mercado. Assim, diferentemente dos anos 1970 quando produzia para vender, o agropecuarista no momento







atual vende para produzir. E a venda antecipada da safra se processa na compra de insumos para operar o processo de produção.

Dessa maneira, para obter sementes, fertilizantes e agrotóxicos o agropecuarista negocia com as empresas fornecedoras parcela da sua produção, por exemplo, emitindo CPR. Da mesma forma, para obter mais recursos, também negocia com as agroindústrias e as *tradings companies* compradoras de sua produção usando mecanismos de venda antecipada. Os fornecedores de insumos agropecuários como semente selecionada, ao fazerem clientela com base nos mecanismos de venda antecipada na verdade acabam “vendendo financiamento”. Em função disso o mercado de insumos descola-se da escolha com base em critérios técnicos passando a ser orientado pela melhor condição de financiamento. Isso porque, para os principais insumos, as diferenças de qualidade técnica dos produtos ofertados pelos vários fornecedores se mostram muito pequenas.

Nesse espaço, a preocupação fundamental da pesquisa e desenvolvimento e da assistência técnica e extensão rural deve estar pautada pela exclusão tecnológica, a qual em última instância corresponde ao não acesso às condições de obtenção do progresso técnico. Isso porque o novo padrão de financiamento via venda antecipada da safra se mostra muito regressivo, excluindo massas de agropecuaristas, seja em função dos custos de transação que leva as empresas fornecedoras de insumos a selecionarem e privilegiarem os clientes de maior escala, seja em função de que, por mais que se realize amplo esforço de inclusão, há notórias limitações de escala para a massa de pequenos e médios agropecuaristas possam acessar as bolsas de mercadorias, dadas as condições institucionais vigentes.

### **3 - EXCLUSÃO PRODUTIVA POR NÃO ACESSAR FINANCIAMENTOS**

Na realidade atual, a exclusão tecnológica decorre na sua essência de exclusão financeira. Desse modo, o instrumento fundamental de inclusão a ser operado pela assistência técnica e extensão rural públicas não está na oferta de insumos, mas na oferta de acesso ao financiamento. E para tal a solução está na multiplicação - para pequenos e médios produtores - de mecanismos de acesso ao crédito, como no caso paulista se configura o FEAP, cuja reestruturação chegou a conteúdo de recriação em bases conceituais apropriadas de um instrumento quase moribundo então existente no organograma da SAA, deu-se durante o período de governo 1995-1998, com a participação de especialistas em economia aplicada à agricultura da pasta nessa reengenharia de reconstrução.

O FEAP, também conhecido como “Banco do Agronegócio Familiar” foi estruturado em bases institucionais que lhe permite abarcar diversos instrumentos financeiros, como operar na equalização de juros para financiamentos rurais e agroindustriais, na concessão de recursos na forma de empréstimos para impulsionar projetos estratégicos e na subvenção ao prêmio do seguro rural e outras formas de apoio financeiro. O Governo do Estado de



São Paulo foi, portanto, pioneiro na construção de mecanismos adequados tanto para ajustar os instrumentos de financiamento para incorporar os agropecuaristas excluídos da modernização por restrições de acesso ao crédito rural, como na estruturação de política ativa de subvenção ao prêmio do seguro rural, a primeira idealizada de forma consistente na agricultura brasileira.

Os resultados dessa ação inovadora de abordagem da exclusão tecnológica na agropecuária se mostram nítidos para quem acompanha os desdobramentos da produção rural paulista. Como exemplo mais visível, destaca-se o projeto “Plantio Direto na Palha”, cujos estupendos 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 necessárias à adoção em larga escala dessa técnica de cultivo mínimo, notadamente pelos agropecuaristas de menor escala de produção.

Por óbvio que a construção desse instrumento financeiro capaz de enfrentar o desafio de superar a exclusão tecnológica não implica desnecessidade da pesquisa e desenvolvimento e da assistência técnica e extensão rural públicas. Na verdade, trata-se de instrumentalizá-las de forma adequada para que promovam com sucesso sua atividade fundamental de resgate desses produtores inserindo-os na modernidade compatível com melhor qualidade de vida praticando o desenvolvimento sustentável. Tanto assim que noutra ação pública estratégica da assistência técnica e extensão rural paulista, no bojo do Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas (PEMH), o braço financeiro da intervenção técnica consiste exatamente nas subvenções econômicas aos agropecuaristas, operada pelo FEAP.

Há que se destacar que o FEAP consiste num fundo público para onde podem ser aportados recursos de várias fontes (inclusive Tesouros Estadual e Federal) que são gerenciados dentro de estratégias definidas em programas e projetos desenhados para dar conta de limitações encontradas na realidade e que, por isso mesmo, podem ser estruturadas com especificidades para enfrentar cada situação de exclusão tecnológica detectada. E por estar concebido com suporte na ação direta da pesquisa e desenvolvimento e da assistência técnica e extensão rural na sua ação de desenvolvimento local, dá espaço para que seja realizada uma imensa gama de ações pontuais com elevadas eficiência, eficácia e efetividade.

Daí ser o FEAP na forma como foi estruturado pelo Governo do Estado de São Paulo, um modelo adequado para o enfrentamento dos desafios de resgatar regiões de agricultura deprimidas em todo Brasil. Não fazem mais sentido ações públicas de conteúdo genérico que não levam em conta as especificidades territoriais da agricultura brasileira. Isso principalmente no que diz respeito às regiões de agricultura deprimidas, cada qual com causas estruturais peculiares. Antes de amplificar o inconsistente abecedário do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que se baseia na tentativa de enquadrar na mesma “camisa de força” estrutural realidades com desempenhos muito distintos - como

a agricultura de subsistência nordestina e a agricultura familiar catarinense -, há que serem desenhados instrumentos capazes de dar conta das especificidades.

E o PRONAF tal como está instrumentalizado sem focar as diferenciações da territorialidade e com base na classificação abecedária de tipologia de produtores não dá conta da imensa diversidade de realidades para o qual se destina, implicando em imensa dificuldade de gestão por resultados. Ainda que se tenha uma ampliação do programa contemplando perfis multifacetados de ações não há como dar conta de forma consistente da multiplicidade de situações correspondente à territorialidade da agricultura brasileira, mais ainda nas regiões deprimidas. Em São Paulo essa pouca funcionalidade entre o PRONAF e a realidade se mostra mais ampla, em especial por deixar à margem relevantes segmentos de produtores familiares inseridos na classe média agropecuária.

O padrão agrário moderno implica o fato de que a especialização regional consiste na regra, exigindo estratégias de intervenção centradas na complementaridade e singularidades produtivas que são impossíveis de serem desenhadas a nível nacional. A complementaridade implica desenvolver em cada realidade local atividades econômicas que adicionem renda e incluam novos agropecuaristas ao dinamismo derivado de uma atividade dinâmica. Exemplo típico dessa abordagem consiste em multiplicar a produção de grãos (amendoim e outros) em áreas de renovação de canaviais e pastagens, ou ainda de diversas frutas frescas (ou olerícolas) sofisticando as cestas regionais de oferta desses produtos, aumentando renda e reduzindo custos de transação.

Já a singularidade produtiva implica aposta nas diferenciações locais de produto para ocupar nichos de mercado, ou mesmo ofertar produtos de marca com exploração de vantagens, permitindo obter preços mais elevados pela qualidade superior derivada da exploração de atributos singulares. A banana do Vale do Ribeira poderia explorar a característica de produzir um fruto da variedade nanicão com mais sabor que outras variedades de banana do grupo Cavendish atualmente dominantes no mercado mundial. E poderia agregar valor pelo marketing de essa produção está sendo realizada na região onde está localizada quase a totalidade da Mata Atlântica preservada do território paulista.

Os cafés especiais em cultivados adensados operados por famílias em pequenas e médias propriedades, diferenciados pela qualidade, pode ser outro exemplo, destacando as especificidades regionais gerando uma gama elevada de cafés diferenciados por selos de origem. Muitas alternativas econômicas poderiam ser citadas e/ou criadas com a proliferação de instrumentos adequados de abordagem de políticas públicas como o FEAP. É no sentido de se tornar o instrumento de construção e solidificação da classe média na agropecuária paulista que o FEAP deve atuar cobrindo o vazio existente entre o público do PRONAF e dos planos de safras federais para a agricultura empresarial que envolvem quase exclusivamente as grandes lavouras de grãos e fibras, os canaviais, as florestais e a pecuária, dentre outras tantas.





E em todos eles, para que não sejam feridas suscetibilidades institucionais, exigem pesquisas locais e, principalmente, uma intensa ação de assistência técnica e extensão rural públicas, com estrutura de pessoal, organizacional e de recursos públicos muito mais amplos que os atualmente disponíveis. Mas se trata de extensão rural focada não mais na irradiação de um pacote tecnológico genérico, mas na essência construtora da cidadania para os agropecuaristas excluídos existentes nos vários espaços de agriculturas deprimidas e mesmo à orla das mais dinâmicas cadeias de produção dos complexos agroindustriais.

Daí ser fundamental discutir-se a essência das estratégias federais para as regiões de agriculturas deprimidas. Em primeiro lugar, porque a condição de agricultor familiar consiste num conteúdo fundamental, mas de forma alguma se presta a configurar-se num elemento de diferenciação entre agriculturas como pretende os conceitos do PRONAF. As tentativas de enfrentar a necessidade de resgatar as massas de agropecuaristas da exclusão produtiva e social das regiões de agriculturas deprimidas vêm se mostrando em sucessivos e rotundos fracassos nos seus elementos mais gerais, por mais que manipulações estatísticas tentem provar o contrário.

O equívoco não está na escolha do público nem nos “efeitos perversos” do mercado. Trata-se de que não há uma única solução capaz de “enquadrar” na mesma camisa de força todas as potencialidades de desenvolvimento dessas realidades. Daí que as políticas públicas pensadas na lógica da territorialidade, que distingue diversas conformações estruturais em todo território brasileiro, exigem descentralização operacional e instrumentos institucionais adequados para enfrentar esse desafio fundamental para a própria consolidação da democracia brasileira, representado pela inclusão dos agropecuaristas dos espaços de agricultura deprimida. Multiplicar os volumes de recursos para o financiamento via FEAP com linhas focadas no desenvolvimento representam a grande prioridade da ação estatal paulista.

Isso implica fortalecimento do pacto federativo com base numa visão republicana de ações públicas compartilhadas, em termos de estratégias e recursos, envolvendo os três entes federativos: união, estados e municípios. O Governo de São Paulo postou-se na vanguarda desse processo com a estruturação do FEAP, o que deve ser aprofundado com uma “nova municipalização” da agricultura que reconheça as diferenças regionais e intermunicipais paulistas - que rompa com a ideia de tratar com municípios no sentido genérico levando em conta as respectivas peculiaridades - e de uma reestruturação organizacional que conduza à especialização da assistência técnica que incorpore a estrutura pública destinada a atuar com organização rural e à realização de pesquisa realizada nas regiões e, principalmente, para as regiões. Aliás, essa é a prioridade da pesquisa para a agricultura destacada no Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 do Governo do Estado de São Paulo (Lei Estadual n. 13.123, de 9 de julho de 2008).



Noutras palavras, para enfrentar os desafios de resgatar as regiões de agricultura deprimida e de atender à necessidade estrutural de criação, ampliação e solidificação da classe média agropecuária, inserindo esses agropecuaristas na condição adequada de qualidade de vida e esses espaços produtivos no dinamismo do desenvolvimento, há que se aprofundar o uso de instrumentos adequados de financiamento que extraia o potencial econômico das diferenças - explorando-as para que não se tornem desigualdades. Nessa estratégia insere-se o FEAP paulista e o fortalecimento da assistência técnica e extensão rural enquanto elemento determinante para o sucesso da construção da plena cidadania no campo como motor da alavancagem de emprego e renda na economia estadual. Isso exige a construção da moderna concepção de aparelho estatal e a aposta na formulação de políticas públicas de recorte territorial focando os espaços de agricultura deprimida e priorizando em todos os espaços de atuação a consolidação de uma forte classe média agropecuária.

#### **4 - FALSA OPOSIÇÃO ENTRE FAMILIAR E AGRONEGÓCIO NÃO CONTRIBUI PARA A COMPREENSÃO DAS DIFERENÇAS ESTRUTURAIS DA AGRICULTURA**

Há muitas análises que apostam que o resgate das regiões de agricultura deprimida estaria na priorização da denominada agricultura familiar. Aí surge uma questão polêmica que precisa ser enfrentada, qual seja, o sentido do conceito de “familiar” e de “agronegócio” na agropecuária brasileira que deva ser analisado em profundidade. Em linhas gerais, as diversas faces da agricultura brasileira podem ser mostradas em duas grandes molduras: a) agricultura industrializada<sup>4</sup>: com crescente processo de inovação tecnológica e amplificação da produção de riquezas, elevada integração em cadeias de produção como lastro de complexas redes de negócios; b) agropecuária de subsistência: com reduzida intensidade de inovação tecnológica e manutenção das condições de sobrevivência, lógica das culturas, com baixa integração com os movimentos mais gerais da economia.

A questão que se coloca consiste no fato de que, conquanto o conteúdo “agronegócios” esteja quase que exclusivamente presente na agricultura industrializada, o de “familiar” está presente nas duas molduras, configurando situações e realidades muito diferentes. E nem mesmo toda estrutura produtiva da agricultura industrializada está formada de agronegócios. Daí que no conteúdo denominado “familiar”, ocorrem enormes diferenciações internas configurando tipos de produtores familiares A, B, C e D, que são respectivamente, agricultores familiares capitalizados, em processo de capitalização, em níveis de reprodução mínima e abaixo da linha de pobreza.

---

<sup>4</sup>Agricultura industrializada no sentido da incorporação do padrão agrário inerente às transformações produtivas operadas na irradiação da Segunda Revolução Industrial e ao padrão de consumo associado a esse movimento de transformações econômicas.



Ora, a própria necessidade de lançar-se mão de amplo abecedário para configurar realidades distintas retira de familiar a condição exigida pelo axioma da universalidade, transformando-o em designador de conteúdo visível em diversas, mas não em todas, as situações. E isso não o torna menos relevante para a análise da agropecuária brasileira, apenas perde o sentido sua utilização para contrapô-lo a outros conceitos e conteúdos com identificadores de concepções estruturais diferenciadas da estrutura produtiva. O conteúdo não diferencia no sentido da especificidade de sua verificação na realidade, uma vez que um mesmo conteúdo encerra no concreto mais de uma especificidade. E políticas estruturais e territoriais exigem que se leve em conta as especificidades objetivas da realidade em que se objetiva intervir.

Essa constatação ganha ainda maior complexidade quando se tem em mente que essas grandes molduras estruturais de agricultura não são encontradas no seu estado puro, na realidade de uma economia continental, onde a marca está em constituir-se enquanto mosaico de territorialidades. Mesmo no conteúdo de agronegócios verifica-se que não está incorporado de forma plena, em todas as situações das agriculturas de escala e adensada, distinguindo-se pela prevalência de inúmeras conformações dos mecanismos de coordenação vertical, indo de sequências de produção não coordenadas a cadeias de produção com integração plena, vertical ou contratual, cada qual definindo uma dinâmica particular no universo onde se mostra dominante. Assim, nem mesmo tudo aquilo que não se constitui em familiar pode ser considerado agronegócio, mesmo porque existe o conteúdo híbrido de agronegócio familiar. Essas diferenciações são utilizadas embora nem sempre com a atenção devida para o rigor que exige essa leitura estrutural.

Isso porque, não faria sentido trocar os conceitos de culturas e de fluxo produção-consumo, tão caro aos estudos de comercialização agropecuária dos anos 1960, por cadeias de produção por mera distinção semântica. O fluxo produção-consumo, ao destacar canais de comercialização, configura a sequência de produção. Só faz sentido afirmar que essa sequência se transformou numa cadeia de produção se houve a criação de mecanismos de coordenação vertical que construindo a “orquestração de interesses” produzam avanços na “harmonia” entre os distintos elos dessa cadeia de produção. Essa condição se configura numa construção histórica diferente de organização da produção por conceito se realiza entre iguais ou congêneres - dentro do mesmo elo de produção -. Quando ocorre entre elos para a construção de uma cadeia de produção a exigência consiste que a partitura econômica seja a mesma, para que atores e instrumentos diferentes - e quanto mais diferentes os tipos deles mais avançada a cadeia - entrem em sintonia na execução da “ópera econômica”, numa harmonia sinfônica capaz de produzir vantagens competitivas sustentáveis no amplo palco econômico globalizado.

Dada a condição de cadeia de produção, com mecanismos próprios de coordenação vertical, se pode diferenciar cadeias de produção pelo padrão de inserção no processo de



financeirização da riqueza. Por certo que numa economia monetária de produção, de uma forma ou de outra a riqueza assume a forma de riqueza financeira e, desse modo, toda a produção estaria submetida à lógica do capitalismo financeiro. Tudo bem, se tudo passa pelo financeiro isso corresponde ao ambiente da produção capitalista atual para o que não há a necessidade de diferenciação de conteúdo. Mas existem especificidades que devam ser destacadas. Em especial, a particularidade decorrente da construção do novo padrão de financiamento via venda antecipada, crescentemente utilizando-se do mercado de derivativos agropecuários. Trata-se de produção viabilizada por pactuação antecipada via mercado financeiro, mediante títulos de execução extra-judicial passíveis de endosso - e por isso negociáveis no mercado secundário - que podem ter, além da física, a liquidação financeira. Essa inserção profunda e direta da agricultura na lógica do capital financeiro forma a condição de diferenciação denominada de agronegócio. Trata-se também aqui de conteúdo, uma vez que não atende ao requisito de universalidade exigida do conceito.

Tal como o conteúdo de “familiar”, o de “agronegócio” se mostra relevante para a construção de quadros analíticos necessários à compreensão das transformações capitalistas na agricultura. Como já afirmado, se mostra possível numa mesma realidade produtiva encontrar-se os conteúdos tanto de “familiar” quanto de “agronegócio” formando o agronegócio familiar, de conteúdo híbrido e que se conforma na sua plenitude numa classe média agropecuária, cuja necessidade de solidificação está na agenda agrária brasileira desde os renhidos debates dos anos 1960 e que nunca foi objeto de política pública explícita. Dada a inserção mais sólida dentro do padrão agrário vigente - e pela sua produção estar orientada para o padrão de consumo -, há que se buscar capacidade de resposta compatível com a magnitude do esforço do resgate das regiões de agricultura deprimida. E as necessidades de resposta rápidas exigem que se incorpore neste esforço também os agropecuaristas não familiares. Desse modo, não faz qualquer sentido esperar soluções provenientes de uma estrutura produtiva genérica a qual se denominou agricultura familiar.

O resgate das regiões de agricultura deprimida preconiza para sua solução que seja superada essa dicotomia sem sentido estrutural entre a produção agropecuária sustentada no agronegócio ou na produção familiar. O desenho das políticas deve estar centrado na busca de aumentar a oferta gerando mais renda e emprego independente do conteúdo da forma de organização da produção. E a resposta em termos de volume virá exatamente da fração industrializada da agricultura brasileira, seja familiar ou não. Não apenas porque detém a mais consistente base estrutural e capacidade produtiva, mas porque para esse segmento políticas especializadas centradas na lógica do produto garantem uma relação direta entre o esforço governamental e seus resultados. Por óbvio que não faz sentido deixar de realizar políticas direcionadas e explícitas para a agricultura de subsistência, mesmo porque isso representa uma tentativa de minimizar o ritmo do êxodo rural.





A agricultura paulista não pode ser visualizada como um único, amplo e contínuo espaço produtivo. A caracterização da diversidade de atividades envolvidas mesmo que apenas na agropecuária não pode ser resumida à identificação de uma realidade de diversificação. A própria ideia de diversificação produtiva não se mostra apropriada para mostrar a diversidade estrutural da realidade setorial nacional. De um lado, tem-se a estrutura diversificada das policulturas das agriculturas de subsistência dos diversos espaços produtivos onde prevalecem essa moldura de produção. De outro a especialização produtiva das monoculturas das distintas realidades onde predominam as diversas agriculturas industrializadas, cada qual com predominância de dada lavoura ou criação o que confere especificidades às diversas situações produtivas.

Isso porque a proliferação das agroindústrias processadoras e/ou das estruturas da logística das grandes empresas comerciais modernas de comércio e/ou de beneficiamento em função dos próprios desígnios dos ganhos em escala acaba por determinar a ocupação do solo em amplos espaços do entorno. Em suma, não há apenas uma agricultura paulista como um bloco monolítico, mas uma ampla interseção de agriculturas territoriais cada qual com sua dinâmica específica. Entretanto, essas realidades especializadas convergem na medida em que avançam dentro do fluxo produção-consumo em função da concentração dos elos finais dessa trajetória do produto originado no campo. Em linhas gerais, as propriedades familiares inseridas no espaço da agricultura industrializada estão submetidas de forma inexorável ao desígnio da especialização produtiva.

E para essas estruturas produtivas e agentes sociais que as operam as políticas públicas que mais impactam são orientadas por produto e, para levar em conta as especificidades da condição de familiar frente aos oligopólios de insumos e máquinas e os oligopsonios das agroindústrias processadoras e/ou das *tradings companies*. Nesse contexto, se há espaço para que as políticas públicas estejam focadas no conteúdo de familiar - e isso se mostra essencial para a construção de sólida classe média no campo -, as mesmas devem ter concepções muito distintas daquelas pensadas para as produções familiares diversificadas da agricultura de subsistência. Aqui as condições objetivas exigem mecanismos de regulação buscando concretizar boas práticas produtivas e comerciais, a ação decisiva e incisiva das agências governamentais buscando redução de assimetrias em especial de informação. Mais ainda, na busca de estímulo à concretização da classe média rural, a condição de familiar poderia ser o elemento determinante nas condições de financiamento, operando com prazos e taxas de juros favorecidos em relação às demais.

Desse modo, esse agropecuarista familiar estaria inserido como agente de elevada especialização produtiva nas políticas públicas para a agricultura industrializada que seria concebida tendo em conta as especificidades territoriais e as exigências de eficiência para a consolidação de forte classe média rural com lastro na condição de familiar. Verifique-se que essa lógica de intervenção governamental contrasta de forma decisiva com as encontradas





na condição de familiar nos espaços da agricultura de subsistência. E a especialização produtiva conformando várias realidades em termos de agriculturas territoriais com dinâmicas distintas forja um mosaico de realidades que políticas genéricas não dão conta de captar. Essa heterogeneidade produtiva não está contemplada nas atuais políticas para a agricultura familiar com base no PRONAF, e nem o FEAP tem atualmente desenho apropriado para essa finalidade.

Nessa ação governamental federal, os limites legais estão rigidamente delineados. De acordo com a Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Essa definição legal se torna aplicável apenas para determinadas realidades da agricultura paulista, mas de forma alguma permite atuar no principal segmento produtor inserido na lógica da produção industrializada. Mesmo porque, numa sociedade em que a questão premente está em criar oportunidades de emprego e trabalho, de pouca valia e sem qualquer sentido são os limites impostos quanto ao uso de trabalhadores como os preconizados pela concepção legal de agricultura familiar.

Essa concepção de agricultura familiar faz sentido, mais que qualquer outra opção, enquanto vetor formador de um futuro menos dramático para a agricultura de subsistência do semiárido nordestino e algumas poucas regiões paulistas como o Alto Ribeira. Nesse caso pavimentar o caminho para a melhoria da qualidade de vida, consiste em investir na transformação da agricultura de subsistência, produzindo e disseminando uma base técnica focada na família e nos respectivos sistemas de produção. Mais que orientada para as especificidades, e as regiões de agricultura deprimida contemplam ampla gama delas, a ação para essas agriculturas territoriais deve estar preocupada em levantar vantagens comparativas capazes de serem transformadas em vantagens competitivas de origem, fugindo dos axiomas clássicos da busca do incremento de produtividade e qualidade do produto, reorientando sua preocupação para o aumento da produtividade dos sistemas de produção e da qualidade de vida das famílias a eles associados.

Por isso, há que se levar em conta que não se constitui em mera semântica a distinção necessária entre desenvolvimento no Nordeste e desenvolvimento do Nordeste, da mesma forma que mesmo em São Paulo, por exemplo, na ilha de pobreza concentrada no Alto Ribeira, a solução para os que lá estão não decorrerá de mera intervenção irradiadora do padrão de agricultura do Planalto. No primeiro caso, trata-se de localizar nessas terras



um ciclo dinâmico em torno de dada atividade antes não existente substituindo a realidade pregressa, enquanto no segundo caso, trata-se de se transformar a realidade local, levando em conta o atendimento de sua população. Não que as medidas sejam excludentes nem mutuamente descartáveis, apenas se mostra melhor para o futuro menos díspar haver algum desenvolvimento do que nenhum. Mas há que se enfrentar a necessidade de inclusão social para o que o processo não redunde em mera transferência espacial da miséria, erigindo uma agricultura moderna e dinâmica no espaço territorial ocupado pela agricultura de subsistência pela destruição das bases produtivas das famílias que a praticam, as quais sem opção, migram para periferias urbanas ou outros espaços de agricultura deprimida.

Outro vetor estratégico na formação de um futuro que supere a realidade dramática da agricultura de subsistência está na continuidade e solidez das políticas de transferência de renda, seja com base na Previdência Rural, no Programa Bolsa Família ou ainda nos repasses do PRONAF que nesta realidade assume uma sintonia entre conceito e realidade. As críticas a essa ação governamental normalmente partem da premissa equivocada de submeter os beneficiários à lógica formal dos resultados produtivos. Muitas vezes surgem postulações como a necessidade de “emancipação dos beneficiários”, na medida em que as políticas desse recorte deveriam apresentar um caráter transitório. A afirmação pode ser correta, mas não numa dimensão temporal de um período governamental, e sim na de uma geração, ou até duas, das famílias agricultoras. Isso porque essas ações instrumentalizam as famílias, retirando-as da miséria absoluta, permitindo que a emancipação se dê nos filhos, por meio da viabilização das condições necessárias para acesso à educação. Essa evolução qualitativa da estrutura da agricultura de subsistência de conteúdo familiar abre o leque de oportunidades para os filhos e netos com a possibilidade de que técnicas mais sofisticadas possam ser introduzidas nas referidas realidades, ampliando as possibilidades de geração de emprego e renda.

Uma questão nem sempre explicitada nas abordagens da agricultura de subsistência e mesmo quando se propugna pela prioridade para a agricultura familiar consiste na definição do ponto de chegada objetivado pelas políticas públicas em termos de transformações estruturais. Acreditando-se no sucesso das políticas ensejadas, dada a inserção cada vez mais plena na economia capitalista, a primeira resultante do processo de transformação nessa agricultura tradicional consiste num expressivo processo de diferenciação interna que leva ao rompimento de padrões comportamentais e promovem a reengenharia das relações econômicas e sociais antes existentes nas comunidades de agriculturas familiares. Isso porque invariavelmente essa diferenciação resulta de notórios ganhos de escala de alguns que passam a demandar mais fatores - notadamente terra - que só podem obter de outros dentro da comunidade.

Isso está nítido enquanto resultante de medidas de facilitação do acesso à maquinaria pelos agricultores familiares como as dos planos anuais de safras para a agricultura fami-



liar no bojo do PRONAF e também do recente lançamento de financiamento do FEAP para tal finalidade. Conquanto corretas, nem sempre se tem nítido que mecanização implica maior escala e em aumento da produtividade do trabalho, condições essas fundamentais para que o próprio financiamento não eleve os níveis de inadimplência. O que aqui se coloca consiste na ausência de definição de pontos de chegada para essas políticas públicas, sem o que serão meras reproduções no espaço territorial das agriculturas familiares de padrões que são consistentes e praticados nas atividades das agriculturas empresariais cuja competitividade econômica está literalmente associada a ganhos de escala.

O que se pretende aqui destacar está no fato de que decisões corretas quanto ao rumo das transformações - que necessariamente implicam mecanizar processos e elevar a produtividade do trabalho - podem configurar o pior dos mundos acirrando diferenciações indesejáveis ao converter diferenças em desigualdades. Pois bem, nesse caso há que se ter em mente que se o ponto de partida para essas ações correspondem à agricultura familiar - notadamente a de subsistência - o ponto de chegada para a construção de padrões sociais e econômicos menos iníquos deve ser a expansão e solidificação da classe média agropecuária consubstanciada como agronegócio familiar.

A análise realizada mostra que mais consistente que apostar na oposição entre familiar e agronegócio que como conteúdos podem ajudar a compreender, mas não explicam a diversidade estrutural da agricultura paulista, consiste na constatação de que, a agricultura paulista consiste num mosaico de situações, com a conformação de territorialidades distintas também levam a desenhos e diretrizes, diferenciados segundo as características das agriculturas territoriais. A própria catálise desse processo inserido na lógica do grande capital implica em perfis diferenciados de agriculturas e agropecuárias regionais. Há que se estruturar políticas com concepções calcadas noutro desenho para formar medidas mais sintonizadas com heterogeneidade estrutural da realidade. Mais que a afirmação de conteúdos em posturas sectárias de negação mútua sem lastro na realidade, há que se buscar compreender as diferenças estruturais inerentes às diversas agriculturas territoriais da economia continental brasileira.

Há que se tratar de forma diferenciada o desenho de políticas compensatórias para as agriculturas territoriais em que prevalece a agropecuária de subsistência que deveriam contemplar as seguintes diretrizes: a) proteção social para esses agropecuaristas colocados à margem do processo de desenvolvimento da agricultura; b) políticas de cunho social que permitam a manutenção de nível adequado de inserção produtiva, alargando as possibilidades de ganhos econômicos, em especial com destinação de produtos para mercados locais; c) identificação de potenciais singularidades que possam suscitar projetos de desenvolvimento local e territorial, explorando oportunidades de nichos de mercado com produtos diferenciados na origem; d) execução de programas sociais que garantam qualidade de vida



digna, ao mesmo tempo em que rompem com a reprodução, nos filhos, das inadequadas condições sociais dos pais, priorizando a educação.

Mais ainda, reforçando a necessidade de contemplar a diversidade, tem-se o fato de que a especialização regional consiste numa característica inerente das agriculturas territoriais, em função da própria essência do padrão agrário determinado pela intensificação da industrialização setorial, em que: a) o domínio das grandes empresas nas cadeias de produção mais dinâmicas provoca intensa especialização regional, fundamental para os ganhos em escala na estrutura agroindustrial e na logística pós-porteira. Essa especialização regional torna impróprio o conceito de diversificação produtiva nas análises da agropecuária, fazendo com que, nos espaços geográficos mais amplos das economias continentais, ocorra a formação de um imenso mosaico a partir de distintas agropecuárias regionais especializadas; b) a complementaridade produtiva passa a ser a lógica das agropecuárias regionais especializadas que passam a ser compostas de atividades principais complementadas com outras para fechar ciclos de rotação de culturas nas áreas de renovação. Esse é o sentido encontrado nas renovações de pastagens pela integração lavoura-pecuária e nas renovações de canaviais pelo plantio de grãos (amendoim/cana ou soja/cana). Também isso pode ser visto nas olerícolas frescas e nas frutas (cesta de espécies e variedades complementares).

Mesmo na agricultura industrializada existem dois padrões estruturais típicos que não respondem ao mesmo desenho de políticas: a) padrão texano de agricultura: mais intensivo em capital, alta relação capital-trabalho, economia de escala pela mecanização de processos e extensivo em terra, focado em produtos de baixo valor unitário, uniformidade como característica desejada; b) padrão californiano de agricultura: mais intensivo em trabalho, menor relação capital-trabalho, focado em produtos de alto valor unitário, intensivo em terra (cultivos adensados e cultivos protegidos), diferenciação pela qualidade extrínseca e intrínseca. No tocante às políticas para o padrão texano de agricultura, a liderança brasileira na agricultura tropical de *commodities* deve ser ampliada com custeio das safras financiado a mercado (títulos financeiros, venda antecipada, etc).

Nessa agricultura de *commodities*, as políticas públicas devem ter quatro eixos fundamentais: a) mobilização de recursos para investimentos em níveis compatíveis, evitando o sobreinvestimento que gera endividamento irracional; b) política de qualidade de produtos e processos, focada na uniformidade de padrões e garantia de superação das barreiras não tarifárias no mercado internacional; c) gestão de riscos agrônômicos pela implementação de política de seguro rural, com ação de redução do prêmio das apólices para a agropecuária; d) gestão de riscos de mercado, ensejando mecanismos de barateamento dos custos dos contratos de opção e mesmo do *hedge*, realizado em Bolsas de Mercadorias brasileiras, visando segurança da renda agropecuária.



Na configuração das políticas para o padrão californiano de agricultura, há que ser construído o moderno complexo produtivo da agricultura intensiva em trabalho em São Paulo, com políticas de investimentos que solidifiquem estruturas diferenciadas. Nessa agricultura diferenciada, as políticas públicas devem ter quatro eixos fundamentais: a) transformação de diversidade regional em oportunidades, pela ação focada no aprofundamento das singularidades produtivas regionais e subregionais; b) os ganhos de escala, nessa cadeia de produção, ocorrem nos elos existentes após a produção agropecuária, via complementaridade de safras e ampliação dos períodos de safra, exigindo ação pública para orquestrar interesses na efetivação desse objetivo; c) a qualidade extrínseca e intrínseca, além da especificidade do mercado de perecíveis, exige regulação estatal, inclusive das boas práticas econômicas, economia de contratos e elevado domínio de complexa base técnica, pela interação homem/planta/ambiente, determinante da produtividade e da qualidade; d) ação governamental deve estruturar a formação desse complexo produtivo, investindo na formação de agropecuaristas, na orquestração de interesses pela regulação da qualidade de produtos e processos e das práticas comerciais, além do incentivo à necessária complementaridade de atividades.

Entretanto, não podem ser desprezadas as oportunidades de inclusão social com o padrão californiano de agricultura, conquanto se exija elevado padrão de base técnica, desenvolvimento das singularidades produtivas regionais (e culturais), o que representa uma oportunidade de inclusão de agropecuaristas da agricultura de subsistência, desde que focando nichos de mercado para transformar diferenças em oportunidades. Têm-se nas possibilidades de ampliação da expressão do padrão californiano nas terras paulistas - de produção adensada focada na diferenciação pela qualidade e na concretização da garantia de alimento seguro - a mais consistente potencialidade de construção e solidificação da classe média agropecuária competitiva.

Os elevados e crescentes preços da terra, de valor mais alto quanto mais próximo do complexo metropolitano paulista - Campinas, Capital e Baixada Santista - e/ou da economia desenvolvida do eixo Anhanguera-Bandeirantes, determinam a especialização regional com atividades com maior renda bruta por unidade de área como frutas, flores e olerícolas. Esse padrão tende a ser espraiado para outros espaços territoriais paulistas. Essa especialização regional substitutiva das grandes lavouras de commodities e das pastagens elevando a renda e o emprego na agricultura estadual contempla a necessidade das políticas estaduais postarem-se no atendimento de amplo público existente entre a agricultura de subsistência (provida de atenção pelos programas federais para a agricultura familiar e para os quais a SAA deve aprofundar os laços institucionais na operacionalização das ações) e a agricultura empresarial que pontualmente vem sendo contemplada com planos de safra para financiamento e generalização do acesso ao seguro rural.



Em São Paulo as duas principais *commodities* agropecuárias - complexo sucroalcooleiro produtor de açúcar e de álcool e complexo florestal produtor de móveis, madeira, papel e celulose - dada a elevada integração vertical prescindem dos recursos oficiais do crédito rural para custear suas operações agropecuárias tendo sua dinâmica ligada aos aportes de crédito de investimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e aos financiamentos disponíveis para grandes grupos exportadores e às transações nos mercados de derivativos agropecuários. Nessa lógica também vindo sendo incorporadas, e até mesmo já se mostra majoritária em cada caso, as agroindústrias de sucos cítricos e de carnes.

Em linhas gerais, entre a agricultura de subsistência e a agricultura empresarial há exatamente o agronegócio familiar que conformando a classe média no campo consiste em público estratégico para a construção da agricultura menos iníqua da ótica da distribuição de renda e que não recebe atendimento diferenciado e prioritário para sua expansão e consolidação, daí deva ser prioridade conformando-se no elemento de diferenciação das políticas públicas estaduais em relação às nacionais. Isso porque se trata de uma condição peculiar da agricultura paulista face ao padrão de desenvolvimento que atingiu devendo, por tal razão, ser o público do FEAP e receber atenção especial das ações do Governo do Estado de São Paulo.

Verifique-se que se trata aqui mais que um libelo declaratório de prioridade para fins retóricos, mas do desafio de criar dentro da estrutura pública um novo padrão de ação pública de gestão da diversidade que o agronegócio familiar contempla em todo território paulista, fazendo exatamente das diferenças as oportunidades. Para isso há que se romper com a lógica reducionista dos “pacotes tecnológicos” indiferenciados que foram a tônica da ação pública dos anos 1970, mas que ainda preside a concepção de políticas públicas de relevante segmento dos agentes públicos. Trata-se de uma nova realidade que exige a construção de novos desafios condutores das políticas públicas estaduais. Em linhas gerais, economias territoriais diferenciadas se transformam na construção de bases de pesquisa regionais provedoras de inovações específicas e educação tecnológica e gerencial via assistência técnica e extensão rural também focada nas especificidades territoriais. A diversidade regional decretou a extinção do “monopólio do saber”.

Para isso, também é necessário que sejam conformadas políticas públicas com o propósito de: a) valorizar a produção agropecuária e o contexto em que são produzidos os produtos de denominação de origem conferindo singularidades e ensejando diferenciação de qualidade com foco nas oportunidades advindas da exploração de vantagens qualitativas tais como: origem étnica, produção orgânica, especificidades regionais; b) estruturar mecanismos apropriados e específicos para os diversos horizontes dessa produção diferenciada e singular, tendo em conta a construção de mercados compatíveis com essa visão, aproveitando-se de nichos de mercado no plano interno e externo; c) promover a regulação dessa



qualidade singular, o que exige normas e procedimentos específicos, mantendo um padrão social e mercadológico compatível, especificidade na conformação das normas de qualidade de produtos e processos, para que não seja uma “camisa de força” impeditiva do fortalecimento desse segmento produtivo socialmente estratégico; d) realizar ação governamental de inovação tecnológica com especificidade regional e orientada para potencializar a singularidade e não para a sua supressão, impingindo desnecessária commoditização dos produtos e processos. A diferença deve ser priorizada.

Em síntese, as diretrizes para a diversidade de desenhos produtivos da agricultura paulista exige uma leitura da totalidade muito mais ampla que os limites de conteúdo determinados pelas condições de familiar ou agronegócios. Há que se ter em mente sempre que a implantação dessas diretrizes mais gerais deve estar provida da flexibilidade de ajustamento à diversidade de situações das distintas e diversas agriculturas territoriais desenhadas pela especialização produtiva própria do padrão agrário vigente e pelas diferenças estruturais e geográficas da economia continental brasileira.

Nessa realidade a amplitude ímpar no contexto das nações não configura uma dificuldade e sim uma oportunidade a ser potencializada com abordagens e intervenções marcadas pela especificidade. As diferenças conferem o condão de riqueza se pensadas e trabalhadas no sentido da complementaridade. Há sim que reduzir as desigualdades que permeiam os espaços de agricultura deprimida, mas não com ações unificadoras que neguem as virtudes das diferenças. Trata-se com certeza de, sem sectarismos desnecessários, buscar na compreensão da totalidade, a unidade construindo a agricultura paulista como convergência da riqueza das diferenças das diversas agriculturas territoriais.

## **5 - CONSTRUÇÃO DO FUNDO DE EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO PAULISTA (FEAP)**

O FEAP surge na SAA instituído pelo artigo 3º da Lei n. 5.444, de 17 de novembro de 1959, ratificado pela Lei n. 7.001, de 27 de dezembro de 1990, tendo surgido com a denominação de Fundo de Expansão da Agropecuária e da Pesca. Durante longo período esse fundo passou praticamente inativo, sendo mera referência nos decretos que organizaram e reestruturaram a pasta. Apenas na década de 1990, quando as pressões para a retomada das políticas públicas de crédito para a agropecuária passaram a figurar na ordem do dia do debate econômico, é que tal instrumento foi redescoberto, quando foi tomada a iniciativa de propor a Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992.

Mesmo assim a Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992, era bastante limitada na sua concepção, não podendo ser tomada como a iniciativa que revigorou o FEAP na medida em que se buscava na verdade um instrumento estadual para adotar o sistema de equivalência em produto que numa realidade de inflação exacerbada era tido como a grande alternativa





para os problemas de disparidade de preços entre insumos e produtos na produção agropecuária.

A sazonalidade típica do processo de produção agropecuária onde as decisões de plantio e a colheita se dão de forma defasada em meses no tempo. Essa característica num regime de altas descontroladas de preços típicas de processos inflacionários crônicos gerava enorme descompasso entre preços e custos, penalizando o elo mais disperso do fluxo produção-consumo representado pelos agropecuaristas. Estes têm reduzido poder de mercado dado que enfrentam sólidos oligopsônios na compra de insumos e máquinas e fortes oligopólios na venda de suas colheitas. A solução, na época, evocada para corrigir tal discrepância seria a adoção da equivalência em produto.

Tanto assim que o artigo 8º da Lei n. 7.964, de 16 de julho de 1992, previa esse instrumento. Esse dispositivo não foi ainda revogado, apesar do abandono dessa prática pretérita e inaplicável de “escambo”. O citado dispositivo, diz que “o mutuário do Fundo, na liquidação parcial ou total do débito, poderá optar por pagamento pelo critério de equivalência em produto, alternativamente ao critério de atualização monetária”. Tratava-se de buscar estabelecer uma nova modalidade de crédito rural para a agropecuária paulista, uma vez que também definia como seria operada a equivalência em produto.

Os parágrafos do referido artigo 8º da Lei n. 7.964/1992 estabeleciam que os valores monetários dos empréstimos realizados pelo agropecuarista seriam transformados em unidades do produto a ser produzido com base nos respectivos preços mínimos e/ou preços administrados vigentes na data da contratação. E caso para dado produto não existisse os referenciais de preços acima definidos

a ‘equivalência’ será calculada com base em preço de referência, conforme metodologia proposta pelo Instituto de Economia Agrícola (IEA), da Coordenadoria Sócio-Econômica da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, e aprovada pelo titular da pasta.

Ainda que represente a redescoberta do FEAP, a Lei n. 7.964/1992 não consistiu na dinamização das suas operações. De um lado porque se definiu um objeto para as ações do fundo, no caso de operar o mecanismo de equivalência em produto, não continha os meios orçamentários para fazer frente ao que se propunha. De outro, há o enorme equívoco conceitual inerente à ideia de reviver o pretérito mecanismo do escambo em plena economia monetária de produção num mundo que se globalizava sob a égide do capital financeiro. Daí a proposta não ter saído do papel.

Em função desse fracasso dos propósitos associados à concepção da Lei n. 7.964/1992, na verdade a dinamização do FEAP está associada à redefinição de objetivo fruto da alteração inserida pela Lei n. 9.510, de 20 de março de 1997. Por esse instrumento legal o fundo passou a ter “por objetivo prestar apoio financeiro em programas e projetos do interesse da economia estadual, aos agricultores, pecuaristas e pescadores artesanais, bem





como a suas cooperativas e associações”. Essa consiste na versão atual da abrangência da atuação do FEAP e o associa de forma nítida com a programação institucional e não mero repassador de recursos como fonte diferenciada de crédito rural.

Após dinamizar as operações de crédito rural com recursos do FEAP com base na Lei n. 9.510/1997, mais à frente, novo avanço de objetivo foi consignado pela Lei n. 11.244, de 21 de outubro de 2002, que autorizou a concessão de

subvenções do prêmio de seguro das operações das cadeias de produção do agronegócio familiar, atendendo a agentes produtivos individuais ou às suas organizações formais de produção, com o objetivo de redução do risco e de contribuir para a estabilidade econômica e social do Estado.

Trata-se da primeira experiência de subvenção econômica ao prêmio do seguro rural no Brasil, abrindo espaço para a popularização do uso desse instrumento de gerenciamento do risco produtivo. Essa experiência que em seguida seria copiada pelo Governo Federal, alterando os rumos das políticas públicas para a agricultura brasileira.

Com a Lei n. 11.244/2002 abre-se uma nova frente para o FEAP que passa a representar relevante laboratório onde são formuladas e testadas novas concepções instrumentais para as políticas governamentais setoriais. No mesmo ano ocorre a consolidação estrutural do público abrangido pelas operações do fundo com a mudança da sua denominação para "Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar" por força da Lei n. 11.247, de 4 de novembro de 2002. Com isso o FEAP assume cada vez mais papel estratégico nas políticas públicas estaduais para a agricultura.

Mais um aprimoramento, que representou um avanço no sentido da definição do FEAP enquanto instrumento para viabilizar atuações de desenvolvimento setorial - no caso viabilizando a ação exitosa da assistência técnica e extensão rural -, foi dado pela edição da Lei n. 11.970, de 30 de junho de 2005, que autorizou a concessão de

subvenções econômicas aos produtores rurais, bem como a efetuar a doação de sementes para adubação verde e a de mudas de espécies florestais nativas, visando a incentivar a adoção de práticas agrícolas conservacionistas e de uso e manejo do solo e da água em microbacias hidrográficas abrangidas pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas, instituído com recursos provenientes do Acordo de Empréstimo N. 4238-BR contratado, mediante autorização legislativa, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento e da contrapartida equivalente do Estado.

A Lei n. 11.970/2005 na verdade foi concebida à parte da legislação vigente do FEAP, consistindo em alteração das disposições transitórias da Lei N. 6.171, de 4 de julho de 1988, alterada pela Lei n. 8421, de 23 de novembro de 1993, e que “dispõe sobre o uso, conservação e preservação do solo agrícola”. Interessante dizer que essa experiência criativa representa um caminho estratégico para a consolidação do FEAP como instrumento fundamental para a viabilização de ações de desenvolvimento territorial, regional ou de seg-



mentos produtivos determinados, visando a eliminação da exclusão financeira que limita os efeitos de outras ações públicas no sentido da transformação da realidade. Apesar disso foi tratada não apenas em paralelo à legislação estruturadora do fundo como a própria gestão foi realizada à distância da estrutura central de gerenciamento das ações do FEAP, sequer constando de seus relatórios anuais como realizações.

Conquanto essa característica de caso à parte tanto da ótica legal como gerencial, as ações de subvenção econômica associadas ao PEMH, e formalizadas pela Lei n. 11.970/2005, representam o desenho ideal para esse perfil de atuação do FEAP. Em toda trajetória do FEAP até aqui, apenas no caso das subvenções econômicas do PEMH ocorreu a aplicação de recursos adicionais provenientes de outras fontes, no caso o Tesouro do Estado e de empréstimos como o do BIRD que financiou a ação ensejada. Isso porque a aplicação de recursos do fundo na forma de subvenção econômica implica em perdas para o seu patrimônio financeiro, uma vez que uma vez concedida não há retorno dos recursos por amortização como ocorre no caso do crédito. Desse modo, se assumir proporções elevadas essa prática pode comprometer a sustentabilidade do FEAP.

Ademais por concepção a subvenção econômica deve ser utilizada somente para a adoção de medidas inovadoras gerando estímulos econômicos para tal, associando a intervenções técnicas decisivas para a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Tal se configura o caso da ocupação ordenada do espaço rural com base nas microbacias hidrográficas. Essa concepção poderia ser utilizada para viabilizar políticas territoriais de recuperação econômica de regiões de agricultura deprimida, para irradiar segmentos agropecuários estratégicos mas ainda não consolidados para se reproduzirem a partir de suas próprias dinâmicas e/ou para aprofundar a agregação de valor em fluxos produção-consumo em que a atividade agropecuária primária seja predominante reduzindo os impactos multiplicadores dos segmentos agroindustriais e de agrosserviços a ela associados.

Mas, para que tal experiência possa ser multiplicada sem que tal decisão implique na drástica descapitalização do FEAP, há que ser seguido outra característica das subvenções econômicas do PEMH na Lei n. 11.970/2005. Para isso basta definir os limites de recursos para as subvenções econômicas concedidas como está determinado pelo artigo 2º da Lei n. 11.970/2005, e que tipo de dispêndios dos agropecuaristas poderão ser objeto dos ressarcimentos propugnados como explicitado pelo artigo 3º e que tais operações serão operadas pelo FEAP na forma como de reembolso das despesas efetuadas pelos produtores como preceitua o artigo 4º da referida lei.

Mais recentemente com base na Lei n. 14.149, de 21 de Junho de 2010, foi ampliada mais uma vez a base instrumental para as subvenções econômicas que atendem à continuidade das práticas e/ou ações exitosas e propõe no avanço instrumental das políticas setoriais. Avança nas subvenções desenvolvidas no âmbito das microbacias hidrográficas ao estimular a adoção de outras práticas e/ou ações socioeconômicas, consideradas fundamentais



para a construção de um desenvolvimento rural sustentável. Em complemento explicita a possibilidade e as condições de subvencionar o prêmio pago na formalização do contrato de opção enquanto mecanismo de proteção de preços, enquanto mitigador dos riscos de mercado, configurando modalidade de seguro de renda para o agropecuarista.

Nas inovações introduzidas pela Lei n. 14.149/2010, num caso trata-se de estruturar a implementação das ações futuras previstas no Programa Estadual de Desenvolvimento Sustentável - Microbacias II, a ser financiado parcialmente com recursos de acordo de empréstimo a ser celebrado entre o Governo do Estado de São Paulo e o BIRD, operação de crédito foi autorizada pela Lei n. 12.689, de 3 de outubro de 2007. Isso traz as subvenções econômicas associadas às ações de microbacias hidrográficas para o corpo da legislação estruturante do FEAP. Noutra modalidade de subvenção econômica, a de parcela do valor do prêmio na formalização de contratos de opção, mais uma vez o fundo funciona como laboratório para inovações instrumentais na política agrícola dado que a subvenção econômica do prêmio desse mecanismo de seguro de preços consiste numa experiência pioneira no contexto brasileiro.

A legislação do FEAP, consubstanciada na leitura consolidada da Lei n. 7.964/1992 e suas alterações, define no artigo 3º que

os recursos do Fundo serão aplicados em financiamentos, subvenções e empréstimos. Segundo o parágrafo 1º desse mesmo artigo, os financiamentos destinam-se a: 1) operações ligadas a investimentos rurais e atividades de custeio rural, particularmente aos não atendidos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural; 2) projetos especiais de desenvolvimento rural; 3) investimentos na infra-estrutura da produção, comercialização e industrialização de produtos agropecuários e pesqueiros; 4) aprimoramento da tecnologia aplicada à produção, padronização e classificação de produtos agropecuários e pesqueiros, objetivando sua comercialização interna e externa; e 5) programas de formação de recursos humanos e capacitação de mão de obra.

No caso das subvenções econômicas que podem ser concedidas a agricultores, pecuaristas e pescadores artesanais, assim como as suas cooperativas e associações, na forma do parágrafo 2º do artigo 3º envolvidos em projetos

1. financiados pelo Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar ou por instituições oficiais de crédito;
2. que tenham contratado seguro rural com seguradoras;
3. com o objetivo de incentivar a adoção de práticas agrícolas conservacionistas em microbacias hidrográficas bem como apoiar a implantação de atividades voltadas à melhoria da renda e da qualidade de vida visando o desenvolvimento rural sustentável;
4. que além do financiamento do custeio agropecuário tenham formalizado contrato de opção como mecanismo mitigador de risco de preços junto a instituições oficiais de crédito.

Já na forma do parágrafo 3º do mesmo artigo 3º da legislação consolidada,



os empréstimos serão concedidos com base em programas ou projetos instituídos pelo Poder Executivo, por decreto, para liquidação parcial ou total de débitos de agricultores, pecuaristas e pescadores artesanais, bem como de suas cooperativas e associações, decorrentes de: 1 - financiamentos à produção de alimentos perecíveis de primeira necessidade, não amparados pela política de preço mínimo ou administrado, na hipótese de preços de comercialização abaixo dos custos de produção; 2 - financiamentos rurais em geral, concedidos a participantes de programas ou de projetos de desenvolvimento rural de grande relevância social.

Ainda existe a possibilidade de aval que, conquanto tenha sido criada pela Lei n. 10.521, de 29 de março de 2000, nunca foi operacionalizada. Essa modalidade está prevista no artigo 4º da legislação consolidada de forma que

os recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista - O Banco do Agronegócio Familiar poderão ser utilizados também para garantia de risco, mediante aval, de operações de financiamento rural contratadas junto a instituições financeiras por agricultores, pecuaristas e pescadores artesanais, bem como por suas cooperativas ou associações.

Enfim a legislação do FEAP consiste numa base instrumental em constante aprimoramento, como a composição do Conselho de Orientação com representação do Executivo, Legislativo e de organizações da produção definidas na forma do artigo 7º, colegiado esse que não apenas aprovam a alocação de montantes disponíveis, avaliam e a gestão financeira e orçamentária do fundo, como tem a prerrogativa de apreciar e aprovar os projetos a serem contemplados com recursos. Numa palavra, a construção do FEAP como instrumento essencial de políticas públicas para agricultura conquanto tenha produzido avanços inequívocos, ainda consiste numa obra em aberto a novos aprimoramentos.

### **5.1 - Resultados do FEAP no Período 1999-2007**

A análise dos resultados do FEAP se mostra mais consistente quando considerados os diferentes planos plurianuais (PPAs) do Governo do Estado de São Paulo. Isso porque com a nova legislação orçamentária ocorre maior transparência da gestão pública formando séries de indicadores mais consistentes. As diversas abordagens podem ser vistas tomando os três PPAs paulistas já institucionalizados têm-se uma distinção relevante em relação ao FEAP quando se compara os PPA 1999-2003 e PPA 2003-2007, com o PPA 2008-2011.

Tais instrumentos conformam períodos com orientações diferenciadas do FEAP no decorrer das diversas gestões governamentais:

- a) O período 1995-1998 pode ser considerado o de reconstrução da estrutura jurídica e operacional do FEAP, época na qual o fundo restringia-se a instrumento de crédito agropecuário e, mesmo assim, com reduzida magnitude de aplicações. Isso fica nítido quando se visualiza seu desempenho de 936 contratos firmados e liberação de R\$4,0 milhões no biênio 1995-



1996 (Tabela 1). Isso porque até então as tentativas de ações creditícias giraram em torno da implantação da fracassada ideia de equivalência em produto. A grande mudança no que diz respeito à dinamização do FEAP viria com a Lei n. 9.510, de 20 de março de 1997. Tanto assim que as operações de crédito agropecuário com recursos do fundo saltariam para 1.466 contratos e liberação de R\$21,7 milhões em 1998, patamar de recursos que se revela ainda maior em 1999 quando atinge R\$26,1 milhões (Tabela 1). Esse período de reconstrução do FEAP foi extremamente relevante por lançar os alicerces operacionais com base nos quais foram sendo estruturados mecanismos de controle e planejamento que sustentaram o desenvolvimento operacional do fundo nos anos seguintes.

**Tabela 1** - Aplicações do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Estado de São Paulo, 1995-1999

Ano	N. contratos	Valor liberado <sup>1</sup>
1995-1996	936	4.046.958
1997	642	9.229.815
1998	1.466	21.716.967
1999	1.372	26.071.299

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.  
Fonte: FEAP/SAA.

- b) O período 1999-2007 engloba as políticas governamentais paulistas para a agricultura estabelecidas tanto no PPA 1999-2003 como no PPA 2004-2007. Em relação à vinculação programática, as mudanças restringiram-se às denominações dos programas, de profundidade pouco expressiva, uma vez que o Programa de Desenvolvimento do Agronegócio Familiar do PPA 1999-2003 alterou-se para o Programa Fortalecimento do Agronegócio Familiar do PPA 2004-2007. Em abrangência o grande avanço consistiu na aprovação da Lei n. 11.244, de 21 de outubro de 2002, que fez o FEAP pioneiro na subvenção econômica ao prêmio do seguro rural no Brasil. Trata-se do início da fase de operação do fundo como laboratório para novas experiências em termos de instrumentos de políticas setoriais. Os resultados do FEAP para o conjunto do período 1999-2007 serão analisados em detalhe nos tópicos seguintes deste trabalho.

## 5.2 - O FEAP e o Financiamento da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo

As ações do Governo do Estado de São Paulo até 2007 inseriam-se no Programa Fortalecimento do Agronegócio Familiar que tinha como objetivo fortalecer o agronegócio familiar como alternativa consistente de geração de emprego e de renda, com base no financiamento e na assistência técnica dirigida. O principal instrumento dessa estratégia governamental configurava-se exatamente no FEAP - O Banco do Agronegócio Familiar, nas ações de apoio financeiro por meio de financiamento, concessão de aval e subvenção do seguro rural, em programas e proje-



tos de interesse da economia rural paulista, aos agricultores, pecuaristas e pescadores artesanais bem como as suas cooperativas e associações.

Em termos de desempenho do FEAP no período 1999-2007, em 1999 foram feitos 1.372 contratos pelo FEAP, liberando R\$26,07 milhões, atendendo a 5,4 mil pessoas. Em 2002, esses indicadores atingiram um recorde de contratações, tendo sido realizados 2.792 contratos, financiando R\$34,1 milhões e beneficiando 11,2 mil pessoas. O maior volume aplicado ocorreu em 2005 quando foram realizados investidos R\$43,4 milhões em 2.183 contratos, beneficiando 8.723 pessoas. Em 2007 foram realizados 1.308 contratos, no valor de R\$37,10 milhões, beneficiando 5.236 pessoas (Tabela 2). Destacando as principais alterações, nota-se que após o crescimento dos valores aplicados até 2005, há um recuo nos anos seguintes sendo que mostram valores inferiores. Quanto ao número de contratos - e, por conseguinte, do número de pessoas beneficiadas - há expressiva redução entre o pico verificado em 2002 e o desempenho de 2007 que ainda é menor que o verificado em 1999, revelando notória perda de dinamismo das ações do FEAP nos anos recentes.

**Tabela 2** - Aplicações do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Estado de São Paulo, 1999-2007

Ano	N. contratos	Valor liberado <sup>1</sup>	N. de pessoas beneficiadas	Valor médio dos contratos <sup>1</sup>
1999	1.372	26.071.299	5.448	19.002
2000	2.878	21.979.323	11.512	7.637
2001	1.171	18.883.873	4.680	16.126
2002	2.792	34.667.504	11.168	12.417
2003	2.685	29.782.525	10.740	11.092
2004	2.232	39.555.623	8.928	17.722
2005	2.183	43.364.214	8.723	19.865
2006	1.089	26.056.622	4.356	23.927
2007	1.308	37.103.361	5.236	28.366

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.  
Fonte: FEAP/SAA.

Há que se destacar de forma nítida o aumento do valor médio dos contratos com recursos do FEAP nos anos recentes, uma vez que passaram de R\$11,0 mil em 2003 para R\$28,4 mil em 2007 (Tabela 2). Trata-se de uma nítida tendência de ajustar-se ao seu público meta representado pelo agronegócio familiar que se consubstancia na classe média agropecuária. Essa constatação fica nítida quando se compara os valores médios dos contratos realizados na agropecuária paulista PRONAF. Ainda que tenham havido aumento dos valores médios de R\$4,9 mil em 1999 para R\$9,2 mil em 2007 (Tabela 3), os contratos do FEAP que em 2003 destinavam na média 1,6 vezes mais recursos que os do PRONAF, no ano de 2007 esse multiplicador passou para 3,1 vezes, ou seja, progressivamente há um deslocamento do FEAP para o atendimento de agropecuaristas de maior renda bruta anual que o público atendido pelo PRONAF.



Além disso, há uma nítida expansão do PRONAF no período posterior a 2002, o que explica o recuo recente do FEAP uma vez que o atendimento de seu antigo público está sendo realizado pela esfera federal. Tanto assim que o FEAP que nesse ano representava 30,8% dos financiamentos de crédito para a agropecuária familiar no Estado de São Paulo, em 2007 passou a responder por apenas 7,3% dos valores aplicados. Por outro lado o número de contratos do PRONAF que foi de 14,9 mil em 1999, aplicando R\$72,7 milhões, deu um salto significativo atingindo a marca de 51,5 mil contratos com inversões de R\$472,3 milhões em 2007 (Tabela 3). Dessa maneira, o PRONAF expandiu de forma expressiva o atendimento da faixa de agropecuaristas menos assistidos no território paulista, abarcando todo o espectro da agricultura de subsistência, em especial nas regiões de agricultura deprimida que detêm os piores indicadores sociais da economia estadual. Em contrapartida, desde 2003 ocorre uma reorientação do FEAP no sentido da classe média agropecuária - focando seu público institucional definido como agronegócio familiar - o que se mostra uma decisão consistente.

**Tabela 3** - Aplicações do PRONAF em Operações de Crédito Agropecuário no Estado de São Paulo, 1999-2007

Ano	N. contratos	Valor liberado <sup>1</sup>	Valor médio dos contratos	FEAP no crédito agr. familiar (%)
1999	14.920	72.681.128	4.871	26,40
2000	14.315	78.469.351	5.482	21,88
2001	13.731	89.375.423	6.509	17,44
2002	8.485	77.889.067	9.180	30,80
2003	23.841	165.205.712	6.929	15,27
2004	25.948	201.590.719	7.769	16,40
2005	26.525	234.432.726	8.838	15,61
2006	27.734	274.417.278	9.895	8,67
2007	51.458	472.328.937	9.179	7,28

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.  
Fonte: Banco Central do Brasil

A questão é que essa saída do FEAP da esteira do PRONAF para ser efetiva exige mais que a mera ampliação dos limites de renda bruta dos potenciais tomadores. Daí a necessidade de aprimoramento do modelo institucional para que suas ações sejam adequadas ao perfil do seu novo público alvo. Na agricultura familiar, mais propriamente na agricultura de subsistência, atendida para o PRONAF, as razões que conduzem ao sucesso das metas de expansão fixada decorrem da agilidade do agente financeiro - no caso principalmente o Banco do Brasil - que incorporou essa ação na própria dinâmica da gestão interna, passando a evolução dos atendimentos via PRONAF a fazer parte da avaliação do desempenho das agências, além de um significativo esforço de uniformização das informações em toda rede gerando convergência entre tomadores e operadores de crédito.



Essa estratégia não foi envidada no caso do FEAP que continua a ser mais uma linha de financiamento do crédito rural à disposição nas agências de seu agente financeiro.

Mais que isso, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que coordena as ações do PRONAF, realizou a articulação faz esferas estaduais incorporando-as à dinâmica operacional, como no caso paulista a Secretaria Executiva do PRONAF inserida na SAA passou a relacionar-se de forma mais efetiva com a Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) - que como instância estadual de extensão rural tem papel decisivo na operacionalização do PRONAF - além da Delegacia Federal do Ministério de Desenvolvimento - MDA, do Instituto de Terras José Gomes da Silva (ITESP), do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e outras instâncias públicas e privadas que atuam com a agricultura familiar.

Dessa convergência de esforços - como se mostra fundamental nesse desenho de políticas públicas focadas na inserção social - resultou a ampliação expressiva do atendimento aos seus beneficiários, em especial quando se compara os resultados do ano de 2007 com 2006, quando o número de contratos cresceu 85,5% levando à aumento de 72,1% nos valores de recursos aplicados (Tabela 3). Ademais a intensa propaganda institucional nas diversas mídias aliada à redução da burocracia para contratação fizeram do PRONAF uma ação inserida no contexto do amplo segmento da agricultura de subsistência de conteúdo familiar, que até então estava à margem do processo. Todas essas condições que estão presentes na explicação do sucesso recente do PRONAF não estão disponíveis para o FEAP, principalmente uma estrutura governamental central consistente e voltada para a implantação do programa prioritário de Governo. Mais uma vez cabe aqui destacar a necessidade de realizar profundo aprimoramento institucional e programático do FEAP, com foco no público não atendido de forma plena nem pelas linhas de crédito rural estabelecidas nos planos de safra para a agricultura empresarial capitaneado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), nem pelo PRONAF para agricultura familiar do MDA.

A comparação entre os resultados do PRONAF e do FEAP na agropecuária paulista traz à tona um elemento crucial representado pelo fato de que um fundo estadual com juros reais negativos - taxas de juros de 4% ao ano e mais recentemente de 3% ao ano - tem aplicações de recursos reduzindo seu montante no tempo enquanto o programa congênere federal tem desempenho exatamente oposto. A explicação está na enorme fragilidade institucional do FEAP quando comparado ao PRONAF, não apenas pelas inserções de divulgação de campanhas estatais organizadas de mídia como também pela construção de mecanismos de interação entre uma estrutura pública formal e sólida - MDA e suas várias instâncias - e a realidade, tendo o cuidado inclusive de criar laços formais de interação e de financiamento com as estruturas estaduais de pesquisa e desenvolvimento e de extensão rural. Desde logo, frise-se que não faz sentido conferir ao FEAP a condição de “concorrência” paulista com o PRONAF, uma vez que o Tesouro Estadual não teria fôlego para tanto. Também não há solidez na proposta de disputar parcela da agricultura empresarial atendida nos pla-







nos de safras de grãos e fibras. Assim, cabe ao FEAP o papel estratégico de ação complementar focando exatamente o público crucial para redução das desigualdades produtivas no campo com ações inclusivas voltadas para a classe média agropecuária. E para tal há que se ter uma construção institucional adequada.

Noutras palavras, em grande parte o sucesso do desempenho do PRONAF enquanto aplicações crescentes de recursos resulta da criação de demanda pela intervenção na realidade de agentes públicos de mobilização em função de se ter construído uma base institucional adequada para sustentar uma prioridade governamental representada pela agricultura familiar. Essa institucionalidade simplesmente não existe para o FEAP, daí de pouco adiantar decisões voluntaristas de ampliação da concessão de benefícios levados pela constatação da não aplicação dos recursos disponibilizados. Pois bem, construa-se a base institucional adequada que o patamar dos recursos atualmente consignados terão pouca expressão frente à demanda. Desde os anos 1940 os estudos econômicos já detectaram que em dadas condições econômicas e sociais para uma inelasticidade da oferta numa situação em que a agropecuária não responde a preços. E também desde essa data se sabe que crédito facilitado só consubstancia sucesso se associado à inovação produzida pela pesquisa focada na realidade e à ação decisiva de extensão rural motivada.

As razões para o aprimoramento programático e institucional do FEAP consistem, portanto, numa prioridade das políticas públicas paulistas para a agricultura. E esse redesenho do FEAP exige maior conhecimento das suas linhas programáticas e das perspectivas da evolução dos instrumentos de políticas públicas para a agricultura. Uma leitura das aplicações acumuladas no período 1999-2007 mostra que foram realizados 29,8 mil contratos com valores de financiamentos de R\$439,8 milhões, para um valor médio de R\$14,8 mil (Tabela 4). Numa análise global o que esses indicadores denotam consiste no fato de que a recente tendência para focar a classe média rural ainda não se manifestou na plenitude nas médias, implicando que quando tal se realizar as necessidades de recursos serão muito superiores, o que enseja a necessidade de se encontrar fontes alternativas de capitalização do fundo, maiores aportes orçamentários ou alteração do mecanismo de ação privilegiando a equalização de taxas de juros.

**Tabela 4** - Aplicações Acumuladas do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Segundo o Perfil dos Projetos no Total do Período, Estado de São Paulo, 1999-2007

Perfil	N. contratos	%	Valor <sup>1</sup>	%	Valor médio <sup>1</sup>	Anos de liberações
Produtos	11.621	39,00	155.328.587	35,31	13.366	1999-2007
Regiões	299	1,00	7.052.330	1,60	23.586	1999-2000 e 2002-2006
Estruturais	5.954	19,98	115.083.427	26,16	19.329	1999-2007
<b>Total</b>	<b>29.794</b>	<b>100,00</b>	<b>439.845.261</b>	<b>100,00</b>	<b>14.763</b>	<b>1999-2007</b>

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.



Noutro ângulo de análise, nota-se que 39,0% dos contratos e 35,3% dos valores aplicados destinaram-se a produtos, enquanto que os chamados projetos estruturais (maquinaria, agroindústrias, irrigação e eletrificação rural) totalizaram 20,0% dos contratos e consumiram 26,2% dos recursos aplicados (Tabela 4). Isso implica que a maior parcela dos recursos alocados pelo FEAP concorrem diretamente com as linhas do PRONAF focando produtos e, por isso mesmo, apresentam desenho similar aos planos de safra. Dada a capacidade de mobilização de recursos e a mais consistente institucionalidade das ações federais, há que se aprofundar a ação do FEAP focando a classe média agropecuária com prioridade nítida para as linhas de investimentos que alterem ou a capacidade produtiva ou os padrões de competitividade, em relação ao custeio de característica inercial de reprodução das mesmas bases estruturais.

Em função disso, os contratos focados nas ações estruturais, que já representam parcela relevante das aplicações do FEAP, no curto prazo devem se constituir na prioridade, como o investimento em máquinas e implementos agropecuários. A grande fragilidade revelada nesse perfil das aplicações do FEAP consiste no fato de que sua relevância para a recuperação das regiões de agricultura deprimida se mostra inexpressiva, envolvendo apenas 1,0% dos contratos e 1,6% dos valores aplicados (Tabela 4). Mais dramática fica ainda essa constatação quando se agrega o fato qualitativo de que tais contratos envolveram, na sua esmagadora maioria, os denominados “custeios emergenciais” que representam o esforço governamental na superação da situação de penúria de regiões e/ou locais atingidos por fenômenos adversos. Tais medidas podem e devem continuar a ser inseridas na atuação do FEAP no plano regional, mas de forma alguma - como bem mostra sua baixa representatividade nas ações do Fundo - isso implica desconsiderar que o FEAP tem sido pouco efetivo como instrumento de desenvolvimento regional, articulando via financiamento a inserção da agricultura como setor estratégico para a de redução das distâncias inter-regionais. Essa realidade do FEAP não pode persistir.

### **5.3 - FEAP Enquanto Pioneiro na Subvenção do Prêmio do Seguro Rural no Brasil**

Além do crédito para a agricultura familiar, um ação pioneira do FEAP consiste na irradiação do seguro rural enquanto instrumento essencial para a gestão de riscos agronômicos num segmento em que isso se mostra estratégico para a estabilidade econômica. O comportamento do mercado de seguros agropecuários no Brasil se mostrava estagnado, com os prêmios obtidos, variando entre o teto de R\$49,8 milhões e R\$45,7 milhões no período compreendido entre os anos agrícolas 2001/02 e 2004/05. Mais que isso os montantes do capital segurado revelam-se muito baixos frente à magnitude econômica da agricultura brasileira e, principalmente, tratava-se de segmento deficitário pois



na maioria dos anos os valores de sinistros pagos se revelaram mais de duas vezes os prêmios arrecadados (Tabela 5). Essa realidade se mostrava preocupante para uma agropecuária em ritmo de crescimento e cujas perspectivas de médio prazo exigiam mecanismos de gerenciamento de riscos agrônômicos.

**Tabela 5** - Comportamento do Mercado de Seguro Agropecuário no Brasil, Anos Agrícolas 2001/02 a 2004/05

Item	(R\$ milhões) <sup>1</sup>			
	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Capital segurado	832,8	793,8	877,4	852,2
Prêmios emitidos	49,8	46,9	47,2	45,7
Sinistros pagos	108,5	7,3	130,5	96,9

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.  
Fonte: Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Esse atraso instrumental das políticas públicas para a agropecuária brasileira, não estava posto somente em relação à norte-americana, em que a subvenção ao prêmio do seguro agropecuário se mostra um elemento relevante da estabilidade de renda no campo - fator importante para o investimento produtivo e para o ritmo das inovações tecnológicas -, mas também em relação a países em que a agricultura não revela a mesma pujança da brasileira. Basta verificar a comparação dos indicadores de 2004 para o mercado de seguros agropecuários para se notar que na Argentina os valores do capital segurado foram 13,5 vezes maiores que no Brasil, enquanto que os prêmios obtidos alcançaram níveis 8,6 vezes mais e os montantes de sinistros pagos apenas 53% superiores. A comparação com a Espanha se mostra ainda mais desfavorável, dado o valor do capital segurado 55,5 vezes o brasileiro, os prêmios obtidos 49,1 vezes e os sinistros pagos 13,2 vezes (Tabela 6).

**Tabela 6** - Comportamento do Mercado de Seguro Agropecuário, Brasil, Argentina e Espanha, 2004

Item	(US\$ milhões)		
	Argentina	Espanha	Brasil
Capital segurado	2.700,0	11.100,0	200,0
Prêmios obtidos	111,1	637,8	13,0
Sinistros pagos	55,4	474,9	36,1
Subvenção	-	357,8	-

Fonte: Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Esses indicadores demonstram o expressivo atraso do mercado de seguro agropecuário brasileiro, não apenas pela proporção de capital segurado e de prêmios obtidos como principalmente pelo fato de que no Brasil apenas segmentos agropecuários de maior risco buscavam a proteção do seguro, uma vez que a proporção entre sinistros pagos e prêmios



obtidos era desfavorável no Brasil (sinistros significavam 2,8 vezes o prêmio) e favorável na Argentina (sinistro representava metade do prêmio) e na Espanha (sinistro atingia 75,5% do prêmio). A forma de tornar o mercado de seguro agropecuário rentável e atraente consiste na procura de diluir o risco, o que exige uma ampliação da área e dos valores segurados, associados à ampliação da distribuição geográfica. Para isso o modelo espanhol, por exemplo, adquiriu a amplitude verificada em 2004 com subvenções que representaram 56,1% do valor dos prêmios obtidos (Tabela 6).

Nessa realidade, tal como no crédito rural dos anos 1970, apenas a execução de políticas públicas que barateassem o seguro agropecuário poderia romper com o “bloqueio” por parte dos agropecuaristas no uso desse instrumento. E nesse contexto o FEAP desempenhou papel estratégico nas ações governamentais paulistas que foram pioneiras precedendo as federais (Lei Estadual n. 11.244, de 21 de outubro de 2002, que dispõe sobre a concessão de subvenção do prêmio de seguro rural). No primeiro ano de operação em 2004, com recursos do FEAP arcando com até metade do prêmio pago, têm-se 169 subvenções, no valor de R\$253,4 mil para 676 pessoas. Em 2005 foram concedidas 1.207 subvenções ao prêmio do seguro rural no valor de R\$1.339,37 mil, beneficiando 4.828 pessoas. Em 2006, esse número reduziu-se para 964 subvenções no valor de R\$1.153,46 mil para 3.856 pessoas. Em 2007, houve recuperação do número de subvenções, tendo sido realizados 1.162 subvenções, no valor de R\$983,39 mil, beneficiando mais de 4.648 pessoas (Tabela 7). No caso do seguro agropecuário, as subvenções do FEAP a tendência recente se mostra de queda na mesma medida que as congêneres federais apresentam incremento.

**Tabela 7 - Aplicações do FEAP no Projeto Subvenção do Prêmio de Seguro Rural, 2004-2007**

Ano	N. subvenções	Subvenções pagas (R\$) <sup>1</sup>	N. de Pessoas Beneficiadas
2004	169	253.408	676
2005	1.207	1.339.373	4.828
2006	964	1.153.458	3.856
2007	1.162	983.385	4.648

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.  
Fonte: FEAP/SAA.

A implementação da subvenção do prêmio do seguro agropecuário no plano federal ocorreu pouco depois da paulista, tendo seguido o mesmo padrão, só que aplicando percentuais variáveis segundo as diferentes atividades, diferente do FEAP de São Paulo que sempre aplicou o nível máximo (Lei Federal n. 10.823, de 19 de dezembro de 2003, que autoriza o poder executivo a conceder subvenção econômica ao prêmio do seguro rural). Tanto em termos nacionais como da agropecuária paulista, o Programa de Subvenção Econômica do Seguro Rural (PSSR) das políticas federais, mostrou-se rapidamente um sucesso ainda que não tenha atingido a expressão desejável para o conjunto da agricultura nacional. O número



de operações em todo Brasil cresceu de apenas 849 apólices em 2005 para 21,8 mil em 2006 e 31,6 mil em 2007, com subvenções pagas saltando de R\$2,5 milhões em 2005 para R\$61,0 milhões em 2007, em relação a prêmios que aumentaram de R\$9,2 milhões para R\$127,7 milhões no mesmo período. Com isso a área segurada cresceu de 34,6 mil hectares (importância segurada de R\$56,6 milhões) para 2,3 milhões de hectares (valor assegurado de R\$2,7 bilhões) entre 2005 e 2007 (Tabela 8). Tal como o estímulo do subsídio ao crédito rural nos anos 1970, a subvenção do seguro agropecuário tende a irradiar-se por toda a agropecuária brasileira, o que exigirá somas crescentes de recursos públicos para subvenções. Ressalte-se que essa prática de subvencionar se mostra mais barata, e menos regressiva, que as transferências embutidas nas sucessivas renegociações das dívidas agropecuárias, tanto no aspecto moral como econômico.

**Tabela 8** - Aplicações Federais no Programa PSSR, Brasil e São Paulo, 2005 -2007 (R\$<sup>1</sup>)

Ano	Brasil/São Paulo	N. operações	Subvenção paga	Prêmio total	Área segurada	Importância segurada
2005	Brasil	849	2.501.993	9.246.495	34.572	56.566.794
2006	Brasil	21.779	32.220.821	73.630.329	1.560.349	2.970.645.999
	São Paulo	3.305	4.447.434	10.655.256	127.273	181.655.695
2007	Brasil	31.637	60.961.993	127.741.170	2.276.245	2.706.036.105
	São Paulo	4.605	7.722.308	16.994.807	197.754	376.743.398

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

Quando se particulariza a agropecuária paulista no conjunto das subvenções federais, verifica-se que há crescimento das operações - 3,3 mil em 2006 e 4,6 mil em 2007-, gerando maiores montantes de prêmios - R\$10,7 milhões para R\$17,0 milhões, o que exigiu acréscimos das subvenções - de R\$4,4 milhões para R\$7,7 milhões (Tabela 8). Esses indicadores mostram que o seguro agropecuário federal realizado com base no PSSR se mostra mais dinâmico que o paulista com base no FEAP, tanto assim que o número de subvenções aplicadas em São Paulo praticamente se mantém no caso do FEAP contrastando com significativo aumento no caso do PSSR, enquanto os valores das subvenções recuam na ação paulista e aumentam na nacional.

Uma explicação para essa redução está no fato de que o programa paulista passou a ser complementar ao federal em 2007, ou seja, passou a subvencionar até a metade da parcela do prêmio não coberta pela subvenção federal, com o que o agropecuarista paulista atingiria subvenções de até 75% do valor do prêmio, desde que estivesse no limite do público do FEAP, qual seja renda bruta de até R\$400 mil anuais. Mais recentemente ocorreu mudança na definição do teto do FEAP que passou a se dar no limite de R\$24,0 mil por



pessoa física, independente da respectiva renda bruta. A questão do desempenho do FEAP em relação ao seguro agropecuário tem a mesma limitação encontrada para as operações de crédito, qual seja a existência de condições favoráveis aos tomadores - mais favorecidas que os congêneres federais representados pelo PRONAF e pelo PSSR - não produzindo como efeito o aumento do número de contratos e de recursos aplicados, que ao contrário recuam. Isso provoca uma situação de não aplicação dos recursos disponíveis, decorrente de um notória fragilidade institucional.

#### **5.4 - O FEAP em Detalhes: evolução do patrimônio financeiro**

O patrimônio financeiro do FEAP está vinculado à gestão de duas modalidades de contas: a primeira delas correspondem às contas orçamentárias vinculadas à Secretaria da Fazenda e a outra correspondem às contas operacionais existentes no agente financeiro do fundo representado pelo Banco Nossa Caixa. Como espelho das contas orçamentárias no agente financeiro existem quatro sub-contas: crédito, aval, subvenção do prêmio do seguro rural e subvenções econômicas aos produtores rurais, cada qual associada a uma ação da SAA. Contabilidade separada recebeu até 2007 a subconta subvenção econômica aos produtores rurais por ter sido associada unicamente à execução do PEMH.

A fragilidade institucional reflete-se em desempenho contábil que pode colocar em risco o próprio futuro do FEAP. Ainda que a arrecadação tenha crescido de R\$17,3 milhões em 2000 para R\$27,5 milhões em 2007, as perspectivas financeiras são preocupantes dado que os dispêndios totais anuais saltaram de R\$23,0 milhões para R\$42,0 milhões, revelando um diferença entre arrecadação e dispêndios que cresce de forma expressiva atingindo R\$14,6 milhões em 2007. Importante verificar que a diferença contábil se mostra sensível ao movimento das aplicações, tendo sido positiva em 2001 (R\$3,0 milhões) exatamente no ano de menor aplicação (Tabela 9). Maiores aplicações representam, assim, maiores diferenças contábeis negativas e, por isso, maiores perdas patrimoniais.

Há que se equacionar também o elevado ônus operacional que tem crescido nos últimos anos ao aumentar de R\$990 mil em 2000 para R\$5,0 milhões em 2007, recuando do patamar de R\$10,0 milhões em 2006. No ano 2000 as despesas operacionais - maior parcela representada pela taxa de administração do agente financeiro que incide sobre a soma dos saldos disponíveis e saldos financiados - representavam 4,5% das aplicações e, no ano de 2007, atingiu a proporção de 13,0% dos valores aplicados, patamar que havia sido dramático em 2006 quando as despesas superaram as aplicações em 36,9% (Tabela 9). Desde logo, isso não faz o menor sentido uma vez que, ao invés de atender aos agropecuaristas, o FEAP acaba tendo uma elevada soma aplicada na remuneração do agente financeiro. Dessa maneira, uma das medidas que tem propiciado a redução da taxa de administração consiste nas renegociações dos contratos inadimplentes e nos valores baixados como perdas - con-

tratos que tiveram esgotadas as possibilidades de recebimento pela localização de pessoas e existência de bens penhoráveis - que, reduzindo o saldo devedor dos contratos reduz o patrimônio financeiro - sobre o que incide a taxa de administração.

**Tabela 9** - Evolução da Contabilidade do FEAP, Estado de São Paulo, 2000-2007

(R\$<sup>1</sup>)

Ano	Dispêndios				Diferença
	Arrecadação	Aplicações	Despesas	Total	
2000	17.343.687	21.979.323	990.431	22.969.755	-5.626.067
2001	24.420.955	18.883.873	2.486.923	21.370.796	3.050.159
2002	21.858.420	34.667.504	3.019.091	37.686.595	-15.828.175
2003	22.710.157	29.782.525	3.889.552	33.672.077	-10.961.919
2004	25.246.382	39.809.031	5.304.788	45.113.819	-19.867.437
2005	25.983.662	44.703.587	7.943.071	52.646.659	-26.662.997
2006	27.946.418	27.210.080	9.215.885	36.425.965	-8.479.547
2007	27.549.446	38.086.746	4.059.262	42.146.008	-14.596.562

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

Focando a análise nas outras três subcontas existentes no agente financeiro, verifica-se que na conta crédito os recursos disponíveis e não aplicados saltando de R\$2,9 milhões em 2000 para R\$36,2 milhões em 2007. A subconta aval nunca foi operada tendo seus saldos transferidos para outras subcontas com o que de saldo de R\$5,0 milhões em 2004 restavam apenas R\$706,9 mil em 2007. Já a subconta subvenção do seguro rural vem mantendo valores maiores que R\$8 milhões nos anos recentes, o que se mostra explicável pelo fato de que sendo operada durante o ano agropecuário que no caso paulista inicia-se em julho do ano e vai até junho do ano seguinte, deve haver saldo no final de cada ano para que sejam realizadas operações no semestre seguinte. De qualquer maneira, há uma significativa elevação dos saldos disponíveis no Banco Nossa Caixa, que cresceram de R\$2,4 milhões em 2000 para R\$45,2 milhões em 2007 (Tabela 10). E tal aumento associa-se praticamente aos valores acumulados na subconta crédito.

Na medida em que esse acúmulo de recursos paradoxalmente acontece exatamente quando o PRONAF federal amplia suas aplicações, isso reforça o fato de que os comportamentos de tendências opostas dos valores financiados derivam da diferença da base institucional entre os dois programas. Há que ser redefinido um papel para o FEAP operando com linhas de crédito não inseridas no PRONAF, como aquelas de cunho territorial focando regiões de agricultura deprimida com base em estratégias governamentais abrangentes de alteração das respectivas dinâmicas econômicas. No tocante às destinações de recursos para aval ressalta-se que esse mecanismo não teve sucesso por entraves operacionais. Já





para as subvenções do seguro rural, há recuo progressivo dos valores no período 2004-2007, os quais devem ser mantidos em patamares seguros para garantir a continuidade dessa linha, uma vez que se trata de dispêndio a fundo perdido que não retornam como no caso do crédito.

**Tabela 10** - Recursos Disponíveis no Agente Financeiro do FEAP no último dia útil de cada ano, 2000-2007

(R\$ <sup>1</sup> )				
Ano	Crédito	Aval	Subv. seguro	Total
2000	2.386.174	-	-	2.386.174
2001	3.769.765	-	-	3.769.765
2002	8.840.856	-	-	8.840.856
2003	6.482.611	4.067.433	3.721.431	14.271.475
2004	2.903.008	5.029.701	9.343.792	17.276.502
2005	14.240.669	4.774.905	8.699.820	27.715.393
2006	29.740.765	634.519	8.425.194	38.800.478
2007	36.205.373	706.895	8.319.263	45.231.531

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

Essa disponibilidade também pode ser verificada quando se avalia a contabilidade dos recursos do FEAP disponíveis na Secretaria da Fazenda e que, conquanto tenha havido editado empenhos, não foram repassados aos agentes financeiros. Assim, se do ponto de vista formal ocorreu a execução orçamentária não existiu a efetivação da ação pública uma vez que não houveram repasses para o agente financeiro. Em função disso, esses recursos foram sendo acumulados com perdas para o patrimônio do fundo, dada a não correção dos valores nem sua aplicação propiciando ganhos financeiros. Esses montantes cresceram de R\$16,3 milhões no ano 2000 para R\$45,6 milhões em 2007 (Tabela 11). Isso se deve fundamentalmente ao fato de que, existindo crescimento dos valores não aplicados nas subcontas do agente financeiro, não havia sentido em efetivar repasses orçamentários.

**Tabela 11** - Recursos do FEAP, Disponíveis na Secretaria da Fazenda, 2000-2007

(R\$ <sup>1</sup> )				
Ano	Saldo Inicial	Arrecadado	Repasso	Saldo final
2000	15.155.294	10.646.438	9.528.016	16.273.716
2001	16.273.716	15.935.583	5.763.710	26.445.589
2002	26.445.589	15.391.666	17.633.854	24.203.401
2003	24.203.401	18.395.000	14.252.465	28.345.936
2004	28.345.936	21.824.283	21.687.545	28.482.674
2005	28.482.674	24.040.860	36.339.548	16.183.986
2006	16.183.986	26.993.246	14.309.049	28.868.183
2007	28.868.183	27.549.446	10.818.414	45.599.215

<sup>1</sup>Em R\$ nominais.

Fonte: FEAP/SAA.





Esses indicadores levam de forma inexorável à conclusão da ineficiência operacional do FEAP uma vez que os saldos patrimoniais acumulados se mostram crescentes ano a ano, saltando de R\$18,7 milhões em 2000 para R\$90,8 milhões em 2007 (Tabela 12) Verifica-se que em ambas as modalidades de contas financeiras o patrimônio do fundo se mostra em elevação substantiva sendo que o ritmo de crescimento dos valores alocados no agente financeiro se mostra muito maior que o dos valores represados na Secretaria da Fazenda. Numa leitura imediata desses indicadores faz sentido medidas de represamento dos recursos nos cofres públicos dada a notória falta de capacidade operacional. Isso mais uma vez remete à discussão de que conquanto tenha se convertido num instrumento relevante para a execução das políticas públicas para a agricultura, não houve a necessária decisão governamental de configurar uma estrutura operacional adequada para o FEAP.

**Tabela 12** - Saldo Patrimonial Acumulado do FEAP, Estado de São Paulo, 2000-2007  
(R\$<sup>1</sup>)

Ano	Secretaria da Fazenda	Banco Nossa Caixa	Saldo Total
2000	16.273.716	2.386.174	18.659.890
2001	26.445.589	3.769.765	30.215.354
2002	24.203.401	8.840.856	33.044.257
2003	28.345.936	14.271.475	42.617.411
2004	28.482.674	17.276.502	45.759.176
2005	16.183.986	27.715.393	43.899.379
2006	28.868.183	38.800.478	67.668.661
2007	45.599.215	45.231.531	90.830.746

<sup>1</sup>Soma dos valores das tabelas 9 e 10 expressos em R\$.

Fonte: FEAP/SAA.

Numa realidade como essa, de acúmulo patrimonial crescente, a decisão mais premente parece consistir exatamente em romper com a letargia operacional, buscando formas de reduzir a ineficiência com ações que promovessem maior ritmo de contratação das operações com recursos do fundo. E era essa a tônica que tomou corpo nas estruturas de decisão da SAA no ano de 2008 quando foram implantadas inúmeras medidas inclusive com a criação de novas modalidades de subvenção econômica além da procura de maior agilidade das operações de seguro rural, alterando procedimentos operacionais como a sua associação plena enquanto instrumento complementar da subvenção federal do seguro rural. Entretanto, dada a radical mudança de percepção gerencial e de dinâmica operacional, há que se analisar esse período de forma detalhada e à parte, o que será realizado mais à frente neste estudo.

### 5.5 - O FEAP em Detalhes: distribuição estrutural do crédito concedido

O detalhamento das operações de crédito rural com recursos do FEAP permite visualizar aspectos da utilização do fundo nas ações da SAA nos anos recentes, segundo a



tipificação de projetos regionais, estruturais e por produtos. A pecuária de leite representa o produto que recebeu a maior atenção do FEAP com uma sequência de projetos implementados no período 1999-2007, iniciando-se com a qualidade do leite (desde 1999) que ao estar operando em todo período 1999-2007 representou 16,8% dos contratos com produtos e 9,6% do valor aplicado (Tabela 13).

**Tabela 13** - Aplicações Acumuladas do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Segundo o Perfil dos Projetos Destinados a Produtos no Total do Período, Estado de São Paulo, 1999-2007

Projetos	N. de contratos	%	Valo <sup>1</sup>	%	Valor médio <sup>1</sup>	Anos de liberações
Pecuária de leite - matrizes	2.337	20,11	43.133.660	27,77	18.457	2001-2007
Ovinocultura	720	6,20	20.532.047	13,22	28.517	1999-2000 e 2001-2007
Qualidade do leite	1.948	16,76	14.831.032	9,55	7.613	1999-2007
Avicultura de corte	402	3,46	10.403.646	6,70	25.880	2004-2007
Oleric. ambiente protegido	927	7,98	10.246.568	6,60	11.053	2000-2007
Renovação pomares citros	302	2,60	7.845.333	5,05	25.978	2006-2007
Pecuária de leite - ots. aplicaç.	1.643	14,14	7.634.116	4,91	4.646	2002-2007
Suinocultura	196	1,69	4.620.515	2,97	23.574	2000-2003
Suinocultura - investim.	155	1,33	3.793.241	2,44	24.473	2002
Café de qualidade	118	1,02	3.735.348	2,40	31.655	2005-2007
Renovação dos bananais	101	0,87	3.642.986	2,35	36.069	2004-2007
Mandioca	1.218	10,48	3.558.051	2,29	2.921	2000-2002
Mud.cítricas - amb. protegido	84	0,72	3.286.115	2,12	39.120	2001-2007
Piscicultura em tanques-rede	93	0,80	2.868.666	1,85	30.846	2002-2007
Banana	157	1,35	2.476.765	1,59	15.776	1999-2002
Ovinocultura - ots. aplic.	197	1,70	2.226.571	1,43	11.302	2004 e 2006-2007
Caprinocultura	103	0,89	2.140.170	1,38	20.778	1999-2007
Fruticultura maracujá	240	2,07	1.259.188	0,81	5.247	2002-2007
Apicultura	105	0,90	1.214.726	0,78	11.569	2004-2007
Caprinocultura - ots. aplic.	44	0,38	1.203.341	0,77	27.349	2005-2007
Sericicultura	147	1,26	1.177.309	0,76	8.009	1999-2007
Bubalinocultura - matrizes/repr.	69	0,59	949.605	0,61	13.762	2001-2007
Café	110	0,95	683.897	0,44	6.217	1999-2007
Agreg. valor qualid. café	23	0,20	503.770	0,32	21.903	2003-2006
Bubalinocultura - ots. aplicaç.	60	0,52	414.463	0,27	6.908	2001-2007
Olericultura a céu aberto	60	0,52	286.343	0,18	4.772	2000-2001
Caprinocultura - ots. aplic.	12	0,10	237.607	0,15	19.801	2004
Fruticultura - abacaxi	21	0,18	118.378	0,08	5.637	2002-2006
Pesca artesanal	11	0,09	91.345	0,06	8.304	1999
Ovinocultura - ots. aplic.	8	0,07	81.618	0,05	10.202	2005
Maricultura - invest.	8	0,07	53.997	0,03	6.750	1999-2003
Subenxertia dos citros	2	0,02	78.171	0,05	39.085	2004 e 2006
<b>Produtos</b>	<b>11621</b>	<b>100,00</b>	<b>155.328.587</b>	<b>100,00</b>	<b>13.366</b>	<b>1999-2007</b>

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.



No período 2001-2007 foi disponibilizada a linha pecuária de leite - matrizes para renovação dos plantéis que realizando 20,1% dos contratos consumiu 27,8% dos recursos alocados em produtos. Com um ano de defasagem (2002-2007) foi aberta a linha para outras aplicações da pecuária de leite que atendeu 14,1% dos contratos envolvendo 4,9% do valor financiado. Na somatória da pecuária de leite têm-se mais da metade (51,0%) dos 11.621 contratos envolvendo produtos e 42,5% dos R\$155,3 milhões aplicados no período 1999-2007 (Tabela 13) conformando uma atenção muito superior à sua representatividade.

A questão que se apresenta para discussão não necessariamente está associada aos elevados percentuais do número de contratos e dos valores alocados pelo FEAP no crédito agropecuário que financiou a pecuária de leite. A crítica mais consistente está em que, em primeiro lugar, não havia e não há qualquer sentido na multiplicidade de projetos de modernização da pecuária leiteira, tendo sido elaborados três quando na verdade poderia ter sido feito somente um juntando os objetivos e os desenhos operacionais dos três.

Em segundo lugar está na total falta de compromisso com as bacias leiteiras que conformam os espaços especializados em que a atividade prosperou na agropecuária paulista e, um terceiro ponto, que se mostra crucial, está na qualquer falta de vinculação objetiva com o excelente projeto de extensão rural e assistência técnica visando elevar os padrões da produção de leite desenvolvido pela CATI denominado CATI Leite.

Na verdade, o FEAP deveria no caso vincular sua linha de crédito apenas para pecuaristas atendidos pelo CATI Leite, tendo ao mesmo tempo o caráter de atender a um produto prioritário, de ter dimensão estruturante e de estar focado regionalmente. No crédito agropecuário deve estar inexoravelmente associado a projetos governamentais explícitos, sendo instrumento de dado perfil de boas práticas que se queira irradiar.

O segundo produto em importância consiste na mandioca, que esteve disponível no período 2000-2002, abrangendo 10,4% do número de contratos embora somente 2,9% dos valores aplicados. Trata-se de ação ligada ao atendimento da demanda de pequenos agropecuaristas do oeste paulista. Destaque para a importante linha de apoio à modernidade representada pela olericultura em ambiente protegido, fundamental para a intensificação do uso do solo propiciando a expansão de atividade de elevada renda por unidade de área. Esse projeto aberto no período 2000-2007 atendeu 8,0% dos contratos com produtos recebendo 6,6% dos recursos. A ovinocultura também se destaca com 7,9% dos contratos em dois projetos, que em conjunto receberam 14,56% dos recursos (Tabela 13).

A leitura das linhas operadas permite concluir que não há uma estratégia na definição dos projetos de crédito agropecuário do FEAP, entremeando linhas com características de estímulo a atividades impulsionadoras de renda estruturando novos negócios estratégicos para agropecuárias onde a intensificação do uso do solo se mostra uma condição determinante do futuro.



Outra característica do crédito agropecuário do FEAP está na profusão de linhas de financiamento, sendo 32 as que estiveram abertas no período 1999-2007 (Tabela 13). Isso implica uma enorme dispersão dos recursos, o que implica baixa efetividade dessa ação estatal com o que não se obtém os resultados estruturais desejáveis. Há que se fazer um esforço de reprogramação revendo essa dispersão associando o crédito a projetos governamentais de mudanças estruturais de perfil regional alargando novas oportunidades.

Nos projetos de crédito agropecuário de cunho regional são notórios os grandes problemas de concepção. A esmagadora maioria dos projetos são os denominados custeios emergenciais, normalmente realizados como respostas governamentais a ocorrências de problema generalizado em amplitude, mas localizado em termos geográficos como o projeto custeio emergencial de São Miguel Arcanjo (1999) que concentrou 47,8% dos contratos recebendo 17,7% dos valores. No conjunto, 299 contratos de caráter regional consumindo R\$7,0 milhões com a elevada média de R\$23,6 mil por contrato (Tabela 14). Na verdade não há uma política consistente de desenvolvimento regional muito menos identificando e propondo mudanças na dinâmica de regiões de agricultura deprimida.

A análise do conjunto dos oito projetos de crédito agropecuário realizados pelo FEAP no período 1999-2007 mostra a inexistência de uma política de desenvolvimento regional articulada a partir de um diagnóstico preciso e estratégias definidas que visem alterar a dinâmica da agricultura nas regiões em que os padrões setoriais caracterizam uma realidade econômica deprimida. As distâncias econômicas entre as diversas regiões paulistas não apenas são enormes como se exacerbam no tempo, estando disponível amplo rol de indicadores como o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) calculado pela Fundação SEADE e oficializado pela Assembleia Legislativa.

Também existe dispositivo constitucional explícito, o artigo 156, que determina a adoção da regionalidade como definidora das ações programáticas do Governo do Estado de São Paulo. Apesar de tudo isso, a leitura dos projetos do FEAP no período 1999-2007 mostra um vazio de ações articuladas pelo desenvolvimento regional, envolvendo intervenção técnica diferenciada, busca amplificar a geração de emprego e renda e os necessários mecanismos de financiamento do desenvolvimento, no que o FEAP pode ser essencial para viabilizar intervenções decisivas e focadas.

Ao invés disso, os projetos do FEAP centraram-se nos denominados custeios emergenciais, que mesmo em regiões de baixo desenvolvimento humano, como o Vale do Ribeira, a ação não foi efetiva. Nessa realidade o fundo atuou no principal produto (2003-2004), a banana, que concentrou 20,1% dos contratos e 26,8% dos valores aplicados. Noutra ação focada em produto com recorte regional, o projeto em relação ao algodão herbáceo do Pontal do Paranapanema (1999-2000), também envolvendo uma realidade em que os conflitos agrários são relevantes, foram realizados 5,0% dos contratos consumindo 34,0% dos valores aplicados, com valor médio de contrato muito elevado (R\$159,8 mil). Em



ambos os casos os resultados em termos de alteração da dinâmica regional são pífios. Tanto se mostra irrelevante a ação regional do FEAP que no período 1999-2007 foram formalizados apenas 299 contratos e aplicados R\$7,1 milhões (Tabela 14). A falta de estratégia conforma uma insignificante alocação de recursos.

**Tabela 14** - Aplicações Acumuladas do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Segundo o Perfil dos Projetos Destinados às Regiões no Total do Período, Estado de São Paulo, 1999-2007

Projetos	N. de contratos	%	Valor <sup>1</sup>	%	Valor médio <sup>1</sup>	Anos de liberações
Algodão herb. Pontal	15	5,02	2.397.100	33,99	159.807	1999-2000
C.E. Banana - Vale Ribeira	60	20,07	1.890.128	26,80	31.502	2003-2004
C.E. São Miguel Arcanjo	143	47,83	1.246.839	17,68	8.719	1999
C.E. Citrus	51	17,06	723.523	10,26	14.187	2002
C.E. São Sebastião da Gramma	21	7,02	581.283	8,24	27.680	2005-2006
C.E. Holambra	7	2,34	135.201	1,92	19.314	2003
Pontal Paranapanema	2	0,67	78.256	1,11	39.128	1999
C.E. Branca/mosaico	0	0,00	0	0,00	-	-
Regiões	299	100,00	7.052.330	100,00	23.586	1999-2000 e 2002-2006

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

Da agenda de projetos do FEAP no período 1999-2007, os mais relevantes no tocante aos resultados obtidos estão inseridos nos denominados projetos estruturais que totalizaram 5,9 mil contratos aplicando R\$115,1 milhões com valores médios de R\$19,3 mil. Desse bloco destacam-se os de modernização produtiva no sentido de elevar a produtividade operacional das atividades rurais pelo incremento da mecanização. Três grandes projetos desse enfoque somaram 64,3% dos contratos estruturais que aplicaram 87,9% dos valores destinados a esse perfil de financiamento. E a preocupação com maior sustentabilidade está presente desde o primeiro projeto de máquinas para plantio direto que vigorou no período 1999-2002, realizando 17,9% dos contratos alocando 29,5% dos valores (Tabela 15).

Em continuidade, no período 2003-2007 foi executado o projeto “Plantio Direto na Palha”, que totalizou 23,1% dos contratos e 26,4% dos valores alocados em ações estruturais. Numa estratégia articulada uma ampla atividade de pesquisa da Agência Paulista de Tecnologia dos Agronegócios (APTA) e de extensão rural (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.

Finalmente, no período 2005-2007 foi aberto o projeto máquinas e implementos agrícolas que absorveu 13,3% dos contratos e 34,0% dos recursos, dando novo impulso à modernização setorial (Tabela 15). De qualquer maneira, os investimentos realizados com recursos do FEAP focam o incremento da produtividade operacional (relação área/homem expressa homens/dia/hectare) que propulsiona a produtividade da terra (produto por unidade de área expressa em quilos por hectares) elevando em escala muito mais ampla a produtividade do trabalho da agropecuária paulista (produto por homem expressa em quilos por homem/dia). De qualquer forma, há que se reconhecer que esse processo necessariamente implica maior escala de produção.

Nos denominados projetos estruturais há outros com percentuais menos expressivos, mas que se mostram relevantes nos resultados. Exemplo desses está no projeto “Luz da Terra” que propicia o acesso a energia elétrica - e com isso a uma imensa gama de produtos e serviços além do uso produtivo - por um contingente significativo de proprietárias rurais. Esse projeto de baixo valor unitário representou 26,0% dos contratos conquanto apenas 2,6% do valor aplicado em projetos estruturais. Dignos ainda de citação como estratégicos são os projetos de estruturação de agroindústrias familiares, além dos de irrigação (Tabela 15). A irrigação multiplica a produtividade da terra e a agroindústria produz maior agregação de valor ao produto, capturando nas comunidades locais mais parcela da riqueza setorial.

Mas de qualquer maneira, pela magnitude do número de contratos e pela soma dos valores aplicados, não há comparação com os projetos de mecanização agropecuária focados no plantio direto na palha. Numa economia agroindustrial-exportadora, a baixa presença do FEAP no financiamento da agregação de valor, em especial nas regiões de agricultura deprimida, mostra um aspecto a ser redefinido em termos de prioridade das ações do FEAP, agregando outros instrumentos de políticas públicas inseridos em projetos de desenvolvimento regional. Isso porque não necessariamente a região de agropecuária de maior produto por unidade de área pode ser a de maior agricultura por unidade de área.

Avaliando a evolução do número de linhas disponíveis nas operações de crédito agropecuário do FEAP, verifica-se a primazia quase absoluta do enfoque em produtos, que em termos proporcionais crescem de 42,1% em 1999 para 74,2% em 2007. As linhas regionais esporádicas tiveram alguma importância por razões conjunturais de projetos de custeios emergenciais em 1999 (21,1%), sendo que nos anos seguintes recua para patamares inexpressivos até 2007 (3,2%). No geral, a prioridade para os produtos fez recuar de forma expressiva o número de linhas estruturais cuja proporção recua de 36,8% em 1999 para 22,6% em 2007 (Tabela 16).





**Tabela 15** - Aplicações Acumuladas do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Segundo o Perfil dos Projetos Estruturais no Total do Período, Estado de São Paulo, 1999-2007

Projetos	N. de contratos	%	Valor <sup>1</sup>	%	Valor médio <sup>1</sup>	Anos de liberações
Máqs. implementos agrícolas	790	13,27	36.809.816	31,99	46.595	2005-2007
Máq. p/ plantio direto	1.661	27,90	33.924.483	29,48	20.424	1999-2002
Plantio direto na palha	1.378	23,14	30.420.731	26,43	22.076	2003-2007
Peq. agroindústrias	41	0,69	3.980.213	3,46	97.078	1999-2007
Luz da terra/refin. FEAP	1.546	25,97	2.963.084	2,57	1.917	1997-2007
Combate à erosão	387	6,50	2.806.809	2,44	7.253	1999-2000
Irrigação p/fruticultura	127	2,13	2.543.311	2,21	20.026	2001-2007
Máq. equip. comunitários	12	0,20	1.030.740	0,90	85.895	1999-2001 e 2003-2007
Mini usina de leite	6	0,10	479.164	0,42	79.861	1999, 2001-2002 e 2006-2007
Viveiros mudas plantas nativas	6	0,10	121.571	0,11	20.262	2002-2003
Luz da terra/subvenção	0	0,00	3.506	0,00	-	1999
<b>Estruturais</b>	<b>5.954</b>	<b>100,00</b>	<b>115.083.427</b>	<b>100,00</b>	<b>19.329</b>	<b>1999-2007</b>

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

**Tabela 16** - Número Anual de Linhas Disponíveis no FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Segundo o Perfil dos Projetos no Total do Período, Estado de São Paulo, 1999-2007

Ano	Produtos		Regiões		Estruturais		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número
1999	8	42,11	4	21,05	7	36,84	19
2000	11	64,71	1	5,88	5	29,41	17
2001	16	72,73	0	0,00	6	27,27	22
2002	18	72,00	1	4,00	6	24,00	25
2003	17	68,00	2	8,00	6	24,00	25
2004	21	77,78	1	3,70	5	18,52	27
2005	22	73,33	1	3,33	7	23,33	30
2006	23	74,19	1	3,23	7	22,58	31
2007	23	74,19	1	3,23	7	22,58	31

Fonte: FEAP/SAA.

Esses indicadores mostra a dificuldade de orientar o FEAP para ações transformadoras mais consistentes, seja no plano regional seja na dinâmica produtiva, com a proliferação de linhas do fundo seguindo a trilha de menor resistência - e do menor esforço - qual seja focar em produtos, quase sempre se postando à sombra das ações federais via PRONAF. Em função dessa opção há um enfraquecimento da intervenção governamental visando romper obstáculos estruturais ao desenvolvimento.



A leitura da evolução do número de contratos referenda essa perspectiva na medida em que há um salto na proporção dos focados em produtos que avança de 32,1% em 1999 para 70,0% em 2007, enquanto que os estruturais recuam de 56,2% para 31,0% no mesmo período. Os de cunho regional foram esporádicos denotando completa falta de visão regional nas políticas executadas com recursos do FEAP (Tabela 17).

Confirma-se dessa forma a política de curto prazo para o crédito agropecuário do FEAP, atuando na rota da maior facilidade operacional e com isso abrindo mão de postulações de transformação mais decisiva, seja no plano regional ou no estrutural. Isso porque mesmo quando se visualiza o rol de produtos abrangidos não se verifica aderência com a trajetória da evolução da agricultura estadual. A conclusão mais imediata dos indicadores analisados para o período 1999-2007 revela a falta de diagnóstico e de estratégia para enfrentar o desafio de transformar a dinâmica da agricultura estadual.

A análise da evolução que os valores do FEAP aplicados em crédito agropecuário evoluem de R\$26,1 milhões em 1999 para R\$43,4 milhões em 2005, desde quando parece ter havido perda de ritmo até 2007 quando foram aplicados R\$37,1 milhões. Os produtos, mesmo tendo elevado sua participação de 22,3% em 1999 para 53,9% em 2007, atingem seu pico em valor com R\$28,1 milhões em 2002. Desde então recuam para R\$20,0 milhões em 2007. Os projetos estruturais cujos R\$16,7 milhões investidos em 1999 representavam 64,1% do total, mostrando elevada prioridade para as mudanças, em 2007 receberam valores pouco superiores (R\$17,1 milhões) que significaram 46,1% em termos proporcionais. Tal como nos indicadores anteriores praticamente não há aplicação relevante no desenvolvimento regional, à exceção de 1999 (Tabela 18).

**Tabela 17** - Número Anual de Contratos do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Segundo o Perfil dos Projetos no Total do Período, Estado de São Paulo, 1999-2007

Ano	Produtos		Regiões		Estruturais		Total
	Número	%	Número	%	Número	%	Número
1999	441	32,14	160	11,66	771	56,20	1.372
2000	1.802	62,61	0	0,00	1.076	37,39	2.878
2001	810	69,17	0	0,00	361	30,83	1.171
2002	2.068	74,07	51	1,83	673	24,10	2.792
2003	1.758	61,71	65	2,28	1026	36,01	2.849
2004	1.411	63,22	2	0,09	819	36,69	2.232
2005	1.552	71,09	21	0,96	610	27,94	2.183
2006	877	80,53	0	0,00	212	19,47	1.089
2007	902	68,96	0	0,00	406	31,04	1.308

Fonte: FEAP/SAA.





**Tabela 18** - Valores Aplicados com Recursos do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Segundo o Perfil dos Projetos no Total do Período, Estado de São Paulo, 1999-2007

Ano	Produtos		Regiões		Estruturais		Total
	Valor <sup>1</sup>	%	Valor <sup>1</sup>	%	Valor <sup>1</sup>	%	Valor <sup>1</sup>
1999	5.808.848	22,28	3.545.874	13,60	16.716.577	64,12	26.071.299
2000	8.842.302	40,23	176.321	0,80	12.960.700	58,97	21.979.323
2001	11.995.408	63,52	0	0,00	6.888.464	36,48	18.883.873
2002	28.094.556	81,04	723.523	2,09	5.849.425	16,87	34.667.504
2003	18.931.922	63,57	1.953.973	6,56	8.896.630	29,87	29.782.525
2004	21.364.972	54,01	71.356	0,18	18.119.295	45,81	39.555.623
2005	22.166.796	51,12	323.154	0,75	20.874.265	48,14	43.364.214
2006	18.125.632	69,56	258.129	0,99	7.672.860	29,45	26.056.622
2007	19.998.151	53,90	0	0,00	17.105.210	46,10	37.103.361

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2007 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

Mais uma vez predominam os produtos como proporção do total e dentre esses, como já mostrado anteriormente a maior parcela dos valores foram destinados à pecuária de leite, atividade que não apresentou significativa mudança estrutural na realidade paulista. Em linhas gerais os indicadores do FEAP, no que diz respeito aos valores aplicados em crédito agropecuário no período 2007, revelam a enorme falta de consistência como a evolução da realidade da agricultura estadual. Noutros termos, o foco em produtos, conquanto baseados em projetos concebidos com elevada qualidade técnica, não resultaram na alteração dos indicadores setoriais, a não ser pelos benefícios localizados para alguns dos agropecuaristas que acessaram recursos do fundo. A alteração dessa perspectiva se mostra crucial para que sejam afirmadas todas as potencialidades do FEAP como instrumento das políticas públicas estaduais para a agricultura.

A síntese obtida da análise dos indicadores do crédito agropecuário do FEAP mostra que não há uma política de desenvolvimento regional consistente. Da mesma maneira não se vislumbra a existência de uma estratégia de mudanças estruturais para a agricultura estadual. Daí ter prevalecido a aplicação em produtos e ainda assim de forma dispersa o que prejudica a obtenção de mudanças expressivas. Daí serem os projetos de mecanização agropecuária com a disseminação de técnicas de cultivo mínimo, em termos de expressividade, a maior contribuição do FEAP para o desenvolvimento setorial. A atuação realizou-se no período 1999-2007, à exceção do citado caso exitoso da mecanização com plantio direto e das subvenções econômicas a produtores das microbacias hidrográficas - não computada nos indicadores acima apresentados por gerenciamento em conta específica e separada da contabilidade do fundo -, há falta de consistência na definição da programação das aplicações de recursos.



A falta de diagnóstico, seguida da ausência de estratégias de médio prazo aliada à não compreensão da dinâmica setorial, revelam a ausência de política setorial estruturante sustentada com recursos do fundo. Nem redução das disparidades regionais, nem aposta em mudanças estruturais e sequer foca numa política para produtos, que se mostra dispersa, são elementos que levam à necessidade de redefinição operacional e conceitual do FEAP para que consolide suas potencialidades como instrumento de políticas setoriais. A integração do FEAP como instrumento financeiro das ações de pesquisa, extensão e defesa para a agricultura paulista consiste numa exigência para que sejam produzidos os resultados esperados. Com projetos dispersos de “balcão” focados em produtos como no período 1999-2007 as perspectivas se revelam pouco promissoras em termos da promoção de mudanças efetivas.

A análise do crédito agropecuário praticado com recursos do FEAP mostra que um problema gerencial crucial consiste na compreensão da dimensão do fundo em termos de sua capacidade operacional com os montantes anuais das receitas vinculadas que consiste na fonte de recursos disponível. Ainda que possa ser um instrumento interessante que possa ser utilizado tanto na forma de subvenção econômica como de crédito agropecuário direto, há significativas limitações para atuar apenas com os recursos vinculados, exigindo aportes de outras fontes como o Tesouro do Estado.

Além disso, não faz qualquer sentido a estratégia executada de criar amplo leque de linhas de projetos por produtos atuando na mesma faixa de atuação do PRONAF. As possibilidades federais de mobilização de recursos para o crédito agropecuário são imensamente superiores às estaduais, daí o equívoco de colar o FEAP nas linhas federais de financiamento da agricultura. No público similar isso deve ser feito somente pelo PRONAF, sendo que essa definição deve valer inclusive para as subvenções econômicas como as de seguro rural. Criado o instrumento e tornado nacional sua adoção, o FEAP deve buscar outras fronteiras de atuação para persistir na sua capacidade de inovação como laboratório de políticas públicas pensadas e testadas para a agricultura paulista.

Nesse sentido, para persistir no crédito agropecuário há que se criar um diferencial para as linhas de projeto do FEAP, qual seja estar atrelado a políticas estaduais estratégicas de transformação da realidade. Dessa maneira os projetos de crédito agropecuário do FEAP devem atender a alguns axiomas essenciais. Em primeiro lugar, deve estar associado a uma intervenção estatal explícita de mudança estrutural, que pode até ser associada a um produto, mas que deve ser definido como estratégico no diagnóstico dos Planos Plurianuais (PPAs) como prioritário, como projeto orçamentário específico monitorado com indicadores adequados de desempenho. Isso permite monitorar as transformações da realidade.

Em segundo lugar, numa agropecuária especializada da ótica regional e que já superou a lógica da diversificação, com propriedades rurais que se profissionalizaram na produção de dada atividade principal, não há como fugir da necessidade de definição de rígido

foco regional para o projeto de crédito agropecuário do FEAP, priorizando as regiões de agricultura deprimida.

Em terceiro lugar deve ter claro que o crédito agropecuário com recursos do fundo deve atender a financiamentos de itens para os quais não existem linhas acessíveis em outras fontes como o PRONAF, pois a grande vantagem do FEAP está exatamente na flexibilidade de adaptação definindo linhas de projetos a partir de pontos de estrangulamentos estratégicos detectados na realidade objetiva. Em síntese, o crédito agropecuário deve ser remodelado, tendo como pressuposto que o FEAP faz a diferença, deve virar potencialidade transformadora com projetos que sejam estruturantes, com recorte territorial explícito focando produtos estratégicos e que seja um instrumento de catálise do sucesso de ações públicas mais amplas.

## **6 - NOVA ESTRATÉGIA E REALIDADE DO FEAP NO BIÊNIO 2008-2009**

A execução do PPA 2008-2011 do Governo do Estado de São Paulo veio acompanhada de uma mudança na concepção gerencial do FEAP que nitidamente privilegiou a subvenção econômica como foco da atuação do FEAP. No público, além de financiamentos dirigidos a pequenos buscou também incorporar a classe média rural, ampliando a gama de beneficiados pelos seus financiamentos, assim como facilidades para aqueles que demandam seus créditos. Reduziu a taxa de juros de 4% para 3% ao ano, uma das menores taxas do mercado. Com o objetivo de possibilitar o enquadramento de um maior número de produtores rurais paulistas, o FEAP alterou o limite de renda bruta agropecuária anual de R\$215 mil para R\$400 mil, que deve representar, no mínimo, 80% do total de sua renda bruta anual.

Além destas alterações ocorridas no FEAP em 2007, houve alterações nos critérios para concessão de mais de um crédito, desta forma ficou estipulado que será admitida à concessão de mais de um crédito para o mesmo beneficiário, pessoa física. Ocorreram também significativas aumentos nos totais financiáveis em diversos projetos. Por outro lado, foram lançados importantes projetos de subvenção econômica como a do Programa Pró-Trator que permitiu aos agropecuaristas adquirir essas máquinas a juros zero. Trata-se de linha gerencial focada na ampliação dos valores aplicados, a qual partiu do diagnóstico de existência de ineficiência operacional que teria ocasionado o represamento de elevadas somas de recursos não aplicados.

Essa linha gerencial produziu profundos impactos no fundo, que devem ser analisados em detalhe para mensurar sua profundidade. Daí a necessidade de tratar agora de três pontos cruciais para a gestão do FEAP, quais sejam: o equacionamento da inadimplência, a multiplicação das subvenções econômicas e a análise da subvenção econômica PEMH que se revela caso exitoso de projetos de desenvolvimento setorial tendo o FEAP como instrumento.



### 6.1 - Indicadores do Crédito Agropecuário com Recursos do FEAP, do PRONAF e as Subvenções Econômicas para a Agropecuária Paulista no Período 2007-2009

52

As alterações na gestão do FEAP no período 2007-2009 reforçaram o deslocamento da prioridade do fundo para a denominada classe média rural. O valor médio dos contratos cresceu de R\$31,3 mil em 2007 para 36,2 mil em 2009, em função da queda no número de contratos de 1.328 para 1.019 no mesmo período. Com isso o número de pessoas beneficiadas recua de 5.312 para 4.076 no triênio 2007-09. Quanto aos valores aplicados após saltar de R\$41,6 milhões em 2007 para R\$44,8 milhões em 2008, os mesmos diminuem para R\$36,9 milhões em 2009 (Tabela 19).



**Tabela 19** - Aplicações do FEAP em Operações de Crédito Agropecuário, Estado de São Paulo, 2007-2009

Ano	N. contratos	Valor liberado <sup>1</sup>	N. de pessoas beneficiadas	Valor médio dos contratos <sup>1</sup>
2007	1.328	41.610.469	5.312	31.333
2008	1.322	44.804.313	5.288	33.891
2009	1.019	36.889.053	4.076	36.201

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2009 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

O decréscimo dos valores aplicados no biênio 2008-2009 reforça a tese de que no modelo gerencial atual fica comprometido o desempenho da conta crédito agropecuário do FEAP, uma vez que o recuo das aplicações se dá em plena crise econômica, quando a escassez de crédito se manifestou com força. O desenho das linhas de financiamento que obrigam o agropecuarista a enquadrar-se numa delas para acessar os recursos se mostra um elemento determinante da queda da aplicação de recursos do crédito agropecuário do FEAP. Como não há desenhos explícitos de ações de desenvolvimento regional coordenadas com a convergência de todas as unidades da SAA tendo o crédito do FEAP como instrumento de irradiação de boas práticas agropecuárias, há um esvaziamento da demanda sobre os recursos do FEAP.

Considerando o universo das 150 mil famílias que compoariam a agropecuária familiar no Estado de São Paulo, trata-se de desempenho pífio o caso do FEAP, ensejando a conclusão de que apenas a mudança de faixa de público no sentido da classe média rural como tomadora de crédito não dá conta de equacionar a exclusão produtiva. As intervenções pelo desenvolvimento rural para serem inclusivas exigem convergência de políticas públicas para concretizar mudanças estruturais. Isso também pode ser verificado no caso do PRONAF, cujo número de contratos na agropecuária paulista decresceu de 44,9 mil em 2007 para 30,8 mil em 2009. Nessa ação federal, os valores liberados mostram movimentos inversos ao do



FEAP com recuo de R\$492,2 milhões em 2007 para R\$465,9 milhões em 2008. Em 2009 acontece nova reversão com aumento para R\$547,3 milhões. Em função disso o valor médio dos contratos cresce de forma substantiva de R\$11,0 mil em 2007 para R\$17,8 mil em 2009 (Tabela 20).

**Tabela 20** - Aplicações do PRONAF em Operações de Crédito Agropecuário, Estado de São Paulo, 2007-2009

Ano	N. contratos	Valor liberado <sup>1</sup>	Valor médio dos contratos <sup>1</sup>	FEAP no crédito agr. familiar (%)
2007	44.938	492.162.832	10.952	7,80
2008	35.450	465.908.364	13.143	8,77
2009	30.755	547.291.670	17.795	6,31

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2009 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: Banco Central do Brasil

Desde logo ainda que o valor médio dos contratos do PRONAF tenha seguido a trilha do aumento com crescimento significativo, os mesmos ainda são em torno da metade dos verificados no FEAP. De qualquer forma fica nítido o esgotamento da função crédito agropecuário do FEAP tal como ela está desenhada, uma vez que a participação dos recursos do fundo no crédito para o agronegócio familiar paulista após ter crescido de 7,8% em 2007 para 8,8% em 2008, recua para 6,3% em 2009 (Tabela 20). Isso reflete a necessidade de aprimoramento dos mecanismos institucionais, que podem vir a ter mais agilidade pela incorporação plena do Banco Nossa Caixa pelo Banco do Brasil - instituição brasileira mais bem estruturada com base em grande competência técnica e operacional para realizar financiamentos agropecuários - e colocam na agenda das alterações programáticas do FEAP o papel que deva ser desempenhado pelas políticas estaduais.

Na verdade a grande facilidade do PRONAF, que permite ser operado apenas como uma modalidade de crédito agropecuário, também consiste na sua maior fragilidade enquanto promotor de transformações estruturais, qual seja a aposta nas mudanças a mercado, sem que o crédito seja apenas mais um dos instrumentos de desenvolvimento rural, conquanto possa ser considerado imprescindível em qualquer proposta consistente nesse sentido. Logo, ao FEAP, para elevar sua eficiência como instrumento de inclusão produtiva, não faz sentido seguir o caminho do PRONAF.

Dadas as dimensões financeiras do FEAP e a capacidade de mobilização de recursos para crédito agropecuário pelo Governo do Estado de São Paulo o caminho consiste em torná-lo um instrumento efetivo que integre políticas públicas de desenvolvimento setorial, em especial com recortes regionais. Isso porque os governos estaduais não detêm mecanismos de gestão dos recursos das instituições financeiras como a aplicação de exigibilidades sobre os depósitos à vista para garantir recursos para aplicação em crédito rural, mecanismo esse enfrenta progressivo esgotamento mesmo no plano federal.



O simples atrelamento do FEAP a políticas federais levam à sólida perda de consistência enquanto instrumento transformador além de consumir somas elevadas de recursos. Isso consiste no caso da subvenção do prêmio de seguro do agronegócio paulista após a aliança operacional com a subvenção federal do prêmio do seguro agropecuário. Com essa decisão o número de subvenções cresceu de 1,2 mil em 2007 para 9,3 mil em 2009, beneficiando número cada vez mais elevado de pessoas, que subiu de 4,8 mil para 37,1 mil no triênio 2007-2009. Isso consumiu somas cada vez mais expressivas de recursos com as subvenções pagas saltando de R\$1,1 milhão para R\$12,9 milhões no mesmo período (Tabela 21).

**Tabela 21** - Aplicações do FEAP no Projeto Subvenção do Prêmio de Seguro Rural, 2007-2009

Ano	N. subvenções	Subvenções pagas (R\$) <sup>1</sup>	N. de pessoas beneficiadas
2007	1.190	1.101.218	4.760
2008	7.731	10.120.524	30.924
2009	9.287	12.886.474	37.148

<sup>1</sup>Expressos em valores médios de 2009 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

Por certo, com essa decisão os agropecuaristas paulistas que acessaram as subvenções do seguro rural - para os quais foi estabelecida a condição de teto máximo por pessoa física (limite de R\$24,0 mil vigente durante o ano de 2009) sem outras exigências - tiveram o benefício de arcar com apenas um quarto do valor do prêmio, condição diferenciada no contexto nacional. Mas, cumpridas as metas de generalização do seguro rural como instrumento de estabilidade produtiva no campo paulista, os montantes das subvenções econômicas seriam incompatíveis com o patrimônio financeiro do FEAP (se existem 150 mil agropecuaristas familiares paulistas, a aplicação dos limites das subvenções do prêmio para todos exigiria nada menos que R\$3,63 bilhões). Ressalte-se mais uma vez que a aplicação em subvenção econômica se dá a fundo perdido, e o fato de não haver retorno pode comprometer de forma irreversível a saúde financeira do fundo.

E com isso, outras subvenções aos produtores rurais com recursos do FEAP poderiam estar comprometidas. Os agropecuaristas paulistas foram beneficiados com a subvenção total dos juros de financiamentos destinados à aquisição de tratores novos através do programa "Pró Trator - Agricultura Moderna para Todos" instituído pelo Decreto Estadual n. 53.653, de 4 de novembro de 2008. Em função disso, no ano 2009 houve a necessidade de ser disponibilizado o montante de R\$51,8 milhões pelo FEAP junto ao Banco Nossa Caixa para subvencionar as taxas de juros (taxa de 6,75% a.a.) que foram zeradas. Isso para lastrear financiamentos de R\$200,0 milhões operados com recursos próprios do Banco Nossa



Caixa. Com isso, nos contratos firmados nesse ano foram 1.221 os produtores rurais beneficiados por adquirirem trator com financiamento com taxa de juros zero. Trata-se de valores cobertos com os recursos da receita do FEAP (Fonte 2), que levaram a situação financeira do fundo ao limite.

## 6.2 - Inadimplência da Conta Crédito do FEAP e Taxa de Administração

No tocante aos recursos do FEAP alocados no agente financeiro, há que serem considerados dois outros aspectos relevantes que estão correlacionados, que correspondem à inadimplência (na conta crédito) e às taxas de administração. A inadimplência total da conta crédito do FEAP atingiu, em final de março de 2009, o número de 3,9 mil contratos no valor de R\$38,2 milhões. Esse se tornou um problema crônico, uma vez que 796 contratos estão inadimplentes a mais de 1.825 dias, totalizando R\$17,3 milhões, que correspondem a 45,2 % dos valores devidos (Tabela 22). Nesse caso, dada a percepção generalizada de que essa dívida poderá ser objeto de perdão ou de vantajosas benesses, essa realidade tende a se tornar cada vez mais delicada. Muitas pressões políticas e das representações setoriais são realizadas no sentido da renegociação.

**Tabela 22** - Situação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP, Segundo os Dias de Atraso, 31 de Março de 2009

(R\$)			
Período atraso	Situação	Contratos	Saldo devedor
Até 59 dias	Prestações atraso	403	889.587,68
60 a 150 dias	Executados	23	133.127,37
	Não executados	64	398.497,20
	<b>Subtotal</b>	<b>87</b>	<b>531.624,57</b>
151 a 1.825 dias	Executados	1.791	13.319.409,63
	Não executados	79	657.514,83
	<b>Subtotal</b>	<b>1.870</b>	<b>13.976.924,46</b>
Superior a 1.825 dias	Executados	792	17.255.562,56
	Não executados	4	14.951,03
	<b>Subtotal</b>	<b>796</b>	<b>17.270.514,00</b>
Operações prescritas	Sem cobrança de comissão	26	274.067,51
Perdas - CO 23		764	5.254.069,48
	<b>Subtotal mais 150 dias</b>	<b>2.666</b>	<b>31.247.438,00</b>
	<b>Total inadimplência</b>	<b>3.946</b>	<b>38.196.787,00</b>

Fonte: Balancete FEAP (Nossa Caixa 14/04/2009).

Curioso o fato nem sempre assinalado de que não honrar financiamentos a juros tão favorecidos como os do FEAP significa a mais cabal constatação de inviabilidade econômica - e por decorrência também social - da agropecuária praticada nas condições dos contratantes.



tes, sejam eles assentados (maior parcela) ou pequenos agropecuaristas. Isso porque, numa realidade de inflação anual sempre superior a 4,5% a.a., em todos os anos representaram juros reais negativos, dado que estiveram fixados em 4% a.a. (agora 3% a.a.). Assim, em valor constante para o mutuário adimplente, os valores pagos no crédito rural do FEAP foram sempre menores que os valores contratados, condição inexistente de forma generalizada na agricultura brasileira.

Ressalta-se que a escalada da dívida rural se mostra uma questão cada vez mais grave, seja para a grande agropecuária comercial que acumula montantes exacerbados de dívida que equivalem a mais que a metade do produto interno bruto desse segmento da agricultura, seja para a assim denominada agricultura familiar. No caso do FEAP a realidade não se mostra diferente.

Numa comparação com os contratos em vigência em março de 2009, que somam 16.893 em número e R\$241,9 milhões em valor, estariam inadimplentes 23,36% dos contratos, com a dívida alcançando 15,79% dos valores contratados. Mas ressalta-se que esses percentuais são, na realidade, muito menores dado que isso, enquanto os indicadores de inadimplência trazem acumuladas situações de muitos anos (muitos mais de 5 anos), nos contratos em vigência não está considerada uma enorme gama de contratos cujos tomadores honraram seus compromissos e já foram encerrados. Quando se compara a inadimplência com os indicadores do crédito rural do FEAP no acumulado do período 1999-2008 (Tabela 23), verifica-se que os 3.946 contratos com atrasos representariam 20,73% dos 19.031 contratos firmados no período e os R\$38,2 milhões da dívida acumulada representariam 11,48% dos R\$332,7 milhões aplicados.

**Tabela 23** - Participação da Inadimplência no Número de Contratos e Valores Financiados em Crédito Rural, FEAP, 1999-2008

Item	Total período	Inadimplentes	%
Número	19.031	3.946	20,73
Valor <sup>1</sup>	332.694.310	38.196.787	11,48
Valor médio <sup>1</sup>	17481,70	9.679,88	55,37

<sup>1</sup>Em R\$, expressos em valores médios de 2008 e deflacionados pelo IPCA-IBGE.

Fonte: FEAP/SAA.

Outra consideração relevante consiste no fato de que nos inadimplentes o valor médio dos contratos atinge R\$9.679,88, montante 44,6% menor que o valor médio de todos os contratos do período 1999-2008 que atinge R\$17.481,70. Isso enseja duas considerações, quais sejam que a inadimplência concentra-se nos menores empreendimentos, talvez em decorrência de inconsistência de escala numa agropecuária de escala média crescente, e também o fato de que a maior parcela concentra-se no público de assentados em que as disfunções de escala se mostram mais expressivas. Esse consiste num elemento essencial





para definição das estratégias futuras do FEAP visando reduzir os indicadores de inadimplência da conta crédito, ainda que os verificados sejam inferiores aos de outras políticas similares no contexto nacional e que também tem ensejado sucessivas renegociações.

A inadimplência segundo os tipos de projetos em termos dos números de contratos, mostra elevada concentração nos projetos estruturais com 48,2% dos contratos inadimplentes, seguidos dos produtos com 45,1% e das regiões com 6,7%. Entretanto, quando se visualiza os montantes devidos, nota-se uma divisão quase proporcional entre os três tipos de projetos, uma vez que 34,4% da dívida decorrem de projetos que focam produtos, 33,5% de projetos estruturais e 32,1% de projetos com foco regional (Tabela 24). Por simples decorrência os valores médios das dívidas acumuladas de projetos regionais são muito mais elevados que dos demais tipos de projetos. O detalhamento da análise por cada tipo ajudará a compreender tal ocorrência.

**Tabela 24** - Situação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP, Segundo os Tipos de Projetos, 31 de março de 2009

Tipos de projetos	(R\$)			
	Número	%	Valor	%
Produtos	1.780	45,11	13.155.681	34,44
Regiões	265	6,72	12.243.050	32,05
Estruturais	1.901	48,18	12.798.056	33,51
<b>Total</b>	<b>3.946</b>	<b>100,00</b>	<b>38.196.787</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Balancete FEAP (Nossa Caixa 14/04/2009).

O detalhamento mostra a exigência de enorme cuidado na formulação de projetos para determinados públicos. Exemplo típico desse fato consiste nos projetos com produtos envolvendo a pesca artesanal que acumula a maior proporção da dívida dentre os produtos com 19,3% do total (Tabela 25), conquanto tenha recebido proporção baixa de valores financiados. Ainda que esteja no público do FEAP, os pescadores artesanais atendidos de forma individual não apenas deixaram de honrar parcela elevada dos valores financiados como são de difícil localização, o que aumenta em muito o custo da recuperação do crédito, indicador que no sistema bancário determina elevados *spreads* tornando o dinheiro muito caro. A estratégia mais consistente talvez seja a abordagem dos pescadores artesanais com o mecanismo do crédito solidário para investimentos produtivos de caráter comunitário ou ainda a formulação de projetos explícitos de subvenção econômica, que por pressuposto já configuram aplicações a fundo perdido,

A inadimplência da pecuária de leite na soma dos três projetos desenvolvidos soma 37,2% do montante devido, sendo 18,5% no projeto de crédito para outras aplicações,

16,0% nos contratos para compra de matrizes e 2,6% nos créditos para qualidade do leite (Tabela 25).

No geral, a inadimplência da pecuária de leite (37,2%) se mostra inferior à sua participação no valor financiado (42,5%), pois a maior dívida acumulada de crédito com produtos se dá no produto mais atendido. Mas deve ser ressaltado o fato de que o projeto qualidade do leite, com 9,6% dos valores aplicados, acumulou uma dívida proporcional de 2,6% e, o projeto pecuária de leite (matrizes) recebeu 27,8% das aplicações e detém 16,0% do valor da dívida. Isso enquanto as outras aplicações em pecuária leiteira receberam 4,9% dos valores, mas participa com 18,5% da dívida acumulada.

Esse comportamento para distintos desenhos de projetos para o mesmo produto pode ser um indicativo de como devem ser priorizadas as concepções dos projetos de crédito agropecuário com recursos do FEAP. Num produto, a primeira variável consiste em focar projetos voltados para a qualidade, os quais além de estarem em sintonia com uma leitura moderna dos movimentos do mercado, por isso mesmo quando bem formulados geram proporcionalmente menos insucessos e por isso menores inadimplências proporcionais. A segunda variável consiste em priorizar ganhos estruturais de produtividade como no caso a aquisição de matrizes em que também a proporção de inadimplência se mostra menor que a dos valores obtidos. A terceira variável consiste em não priorizar as aplicações genéricas, como também mostra o caso da pecuária, que por falta de foco geram inadimplências proporcionalmente maiores que os valores alocados.

Chama a atenção pela representatividade do montante da dívida e por envolver o maior número de inadimplentes o projeto mandioca (aipim-macaxeira) que acumula valores em atraso que correspondem a 16,3% da dívida associada a projetos com produtos (Tabela 25).

Esse projeto atendeu basicamente a demanda dos assentados do Pontal do Paranapanema, visando viabilizar a planta agroindustrial produtora de farinha e outros derivados de mandioca em implantação nessa região. Os contratos em atraso (664) correspondem a pouco mais da metade dos formalizados (1.218), que obtiveram 2,3% dos valores aplicados em produtos.

Nesse caso, a concentração e a alta proporção dos débitos mostram de forma nítida que o instrumento do crédito agropecuário não se mostra um instrumento consistente para o resgate econômico e social de segmentos da população colocados à margem do processo de desenvolvimento capitalista. Esse público deve ser objeto de políticas públicas direcionadas à sua realidade, mas com o uso do instrumento adequado no caso a subvenção econômica (aplicação a fundo perdido) e não o crédito agropecuário que pressupõe capacidade de pagamento. Persistir na trilha do crédito para atender esse perfil de produtores cria um elevado rol de dificuldades, sendo essa alternativa válida não apenas para o FEAP estadual como para o PRONAF federal, uma vez que políticas sociais não podem ser realizadas a juros.



**Tabela 25** - Situação da Inadimplência do Crédito rural do FEAP, Segundo os Projetos com Produtos, 31 de março de 2009

(m R\$)

Projetos	N.	Valor	%
Pesca artesanal	274	2.538.205	19,29
Pecuária de leite	329	2.435.137	18,51
Mandioca (aipim - macaxeira)	664	2.148.203	16,33
Matrizes bovinos prod. leite	107	2.108.587	16,03
Ovinocultura	56	1.018.494	7,74
Suinocultura	22	553.269	4,21
Olerícolas em ambiente protegido	65	409.943	3,12
Caprinocultura	24	396.053	3,01
Qualidade do leite	107	346.572	2,63
Avicultura de corte	32	264.230	2,01
Banana	9	180.938	1,38
Projeto renovacao dos bananais	9	129.441	0,98
Fruticultura - maracujá	22	128.615	0,98
Bubalinocultura	11	98.368	0,75
Piscicultura em tanques-rede	6	81.280	0,62
Apicultura	12	67.156	0,51
Renovação de pomares de citros	5	53.891	0,41
Café de qualidade	10	50.551	0,38
Olericultura a ceu aberto	9	46.725	0,36
Pastagens	1	35.633	0,27
Café	2	24.774	0,19
Muda cítrica ambiente protegido	1	20.968	0,16
Sericultura	2	11.105	0,08
Maricultura	1	7.543	0,06
<b>Produtos</b>	<b>1.780</b>	<b>13.155.681</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Balancete FEAP (Nossa Caixa 14/04/2009).

Mas há que ser justo, não apenas projetos de crédito para atender os agropecuaristas na condição de assentados apresentam elevada taxa de inadimplência, uma vez que chama a atenção que o projeto de ovinocultura detém 7,7% do valor acumulado da dívida do crédito com produto. Trata-se de índice elevado conquanto menor que a proporção dos recursos aplicados (13,2%), o que implica em taxa de inadimplência inferior à do projeto de mandioca acima analisado (Tabela 25).

De qualquer maneira, projetos de crédito associados a atividades emergentes ou de reduzida expressão econômica devem conter critérios de seletividade de tomadores mais rígida e uma dimensão compatível com criação de mercado, caso contrário o que resulta pode configurar uma produção sem canais de escoamento consistentes. Assim, pensar na





construção e capacidade operacional do fluxo produção-consumo passa a ser crucial para o sucesso do projeto.

Nos projetos regionais a inadimplência está associada, em sua esmagadora proporção (69,6%), ao projeto “Algodão Herbáceo no Pontal do Paranapanema” (Tabela 26). Trata-se de ação que visava recompor o dinamismo da cotonicultura de arrendamento tradicional dessa região do extremo oeste paulista sendo executada notadamente em áreas de renovação de pastagens.

Tendo sido abalada pela abertura indiscriminada do mercado interno de algodão em pluma na entrada dos anos 1990, a moderna estrutura produtiva de arrendatários sucumbiu e, na retomada, na entrada do novo século, se deu em novas bases, em especial com as megalavouras dos cerrados com colheita mecanizada. Nesse caso o ensinamento se mostra de outra natureza, qual seja, não há qualquer possibilidade de sucesso de políticas que busquem recompor o dinamismo de atividades ultrapassadas do ponto de vista tecnológico como era o caso da estrutura produtiva do algodão meridional.

**Tabela 26** - Situação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP, Segundo os Projetos Regionais, 31 de Março de 2009

Projetos	(R\$)		
	N.	Valor	%
Algodão herbáceo Pontal	228	8.524.708	69,63
C.E. Citrus	1	3.081.071	25,17
C. E. Vale do Ribeira	18	185.926	1,52
C. E. Mosca Branca e Mosaico	7	130.224	1,06
C.E. Pontal Paranapanema	3	113.676	0,93
C.E. Banana Vale do Ribeira	3	113.479	0,93
C. E. São Miguel Arcanjo	3	35.372	0,29
C.E. Café	1	31.492	0,26
C. E. Holambra	1	27.102	0,22
<b>Regiões</b>	<b>265</b>	<b>12.243.050</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Balancete FEAP (Nossa Caixa 14/04/2009).

A inadimplência nos projetos estruturais concentra-se no projeto refinanciamento “Luz da Terra” (20,8%) com mais da metade dos contratos (Tabela 27). Trata-se de ação típica em que o instrumento mais adequado configura-se na subvenção econômica dado que a integração de proprietários rurais de baixa renda aos benefícios da energia elétrica não deve ser pensada em termos de financiamento em função de que há criação dos custos do consumo sem que não necessariamente haja incremento da renda decorrente desse investimento. Esses indicadores mostram que o desenho adequado para ações de melhoria da qualidade de vida da população rural como no caso da energia elétrica não pode ser concebido com base no crédito como instrumentos de ação.



De certa maneira isso também vale para projetos de financiamento de combate à erosão, pois salvo em casos específicos, a existência de problemas de conservação do solo está relacionado a baixo domínio das boas práticas produtivas de manejo do solo e da água. Tanto assim que há 125 contratos inadimplentes no projeto combate à erosão do solo devendo 5,8% da dívida somada dos projetos estruturais, além de 217 contratos em atraso no projeto correção intensiva do solo totalizando 4,4% dos valores devidos (Tabela 27). Dessa maneira, explica-se a correção da estratégia utilizada no PEMH que obteve sucesso na disseminação de boas práticas de uso e manejo do solo e da água com o mecanismo da subvenção econômica por ressarcimento de despesas efetuadas, o qual foi operacionalizado pelo FEAP.

**Tabela 27** - Situação da Inadimplência do Crédito Rural do FEAP, Segundo os Projetos Estruturais, 31 de Março de 2009

(R\$)			
Projetos	N.	Valor	%
Refinanciamento Luz da Terra	1.106	2.660.810	20,79
Tulha	1	2.615.820	20,44
Máquinas para plantio direto	108	2.079.346	16,25
Consolidação de dívidas	290	2.039.807	15,94
Pequenas agroindústrias	10	901.109	7,04
Combate à erosão	125	747.584	5,84
Máquinas e equip. comunitários	29	682.059	5,33
Correção intensiva do solo	217	562.187	4,39
Mini usina de leite	3	376.242	2,94
Máquinas implementos agrícolas	9	101.936	0,80
Irrigação	1	16.250	0,13
Irrigação p/ fruticultura	1	14.096	0,11
Instalação p/ industrializ. e beneficiam.	1	811	0,01
Estruturais	1.901	12.798.056	100,00

Fonte: Balancete FEAP (Nossa Caixa 14/04/2009).

Dos financiamentos de projetos estruturais envolvendo aplicações na produção, além de projeto antigo e desativado para construção de uma tulha, cujos valores corrigidos se mostra expressivo (20,4%) e se inscreve entre os de difícil recuperação pelo tempo decorrido, aparece o projeto de máquinas para plantio direto em que 108 dos 1661 contratos firmados chegaram a inadimplência acumulando 16,3% da dívida relativa a projetos estruturais (Tabela 27), percentual bastante menor que os 29,5% que corresponde ao percentual dos valores aplicados. Esse fato mostra que projetos estruturais bem desenhados levam a patamares bastante reduzidos de inadimplência, ao mesmo tempo em que produzem efeitos transformadores relevantes. Assim, os projetos estruturais consistem num dos caminhos para o desenho de políticas com recursos do FEAP que combinem aplicação de recursos com resultados expressivos e menor inadimplência como no caso exitoso do financiamento da aquisição de máquinas de cultivo mínimo.



Da ótica conceitual, portanto, uma diretriz que deve presidir a reestruturação do portfólio de projetos de crédito rural do FEAP, além do desenho já proposto de associação de produtos a regiões e pressupostos de mudanças estruturais colocando a flexibilidade do fundo para realizar a revitalização das regiões de agricultura deprimida e/ou implantar novo segmento estratégico na economia estadual, deve ter em conta a necessidade imperiosa de definição do instrumento a ser utilizado. O FEAP deve dar guarida a ações de políticas sociais de resgate de segmentos populacionais colocados à margem do desenvolvimento capitalista. Mas políticas sociais de forma alguma podem ser realizadas a juros, com o que a gestão da inadimplência se mostra problemática. Essas políticas devem se ancorar em subvenções econômicas com a alocação explícita de recursos do Tesouro do Estado no orçamento anual do FEAP para fazer às necessidades de implantar tais operações fundamentais. O mesmo vale para políticas de irradiação das práticas modernas como o seguro rural, contrato de opção e seguro patrimonial. Em suma, toda a operação de subvenção econômica via FEAP, deve estar associada à alocação de recursos orçamentários do Tesouro do Estado. As receitas vinculadas do fundo devem ser aplicadas apenas nos projetos de crédito agropecuário.

Mas para o FEAP a renegociação das dívidas da conta crédito assume outro elemento de relevância para a sustentabilidade patrimonial que deve ser considerada com esmero da ótica da gestão dos recursos públicos. Em primeiro lugar fixe-se que a Nossa Caixa enquanto agente financeiro cobra taxas de administração que correspondem a 0,5% a.a. incidente sobre o saldo na conta aval, 2,0% a.a. cobrado sobre o saldo na conta subvenção e 3,0% sobre o saldo devedor dos contratos na conta crédito. Ainda que possam ser discutidos os impactos da taxa associada à conta subvenção, que podem alcançar patamares elevados na implantação do Pró-Trator, que com grande período de carência e valores expressivos produzirá somas altas da taxa de administração, os impactos patrimoniais mais importantes ocorrem na conta crédito, o qual incide sobre o saldo devedor.

Os recursos do FEAP alocados no Banco Nossa Caixa, que correspondem a valores comprometidos com aplicações futuras são corrigidos com base em rendimento financeiro correspondente ao índice FIF/GOVERNO/RENDA FIXA. Para as contas aval e subvenção, ainda que possam ser discutidos os patamares das taxas vigentes, haverá sempre fluxo positivo, pois, incidindo sobre a mesma base de cálculo (valor do saldo comprometido para aplicação futura), o índice de rendimento financeiro será de percentual anual sempre superior ao da taxa de administração, logo produzirá invariavelmente fluxos positivos para os recursos do FEAP. A não ser que a taxa de juros brasileira se aproxime das praticadas nas nações desenvolvidas, o que poderá fazer que a taxa de administração, mesmo nos casos da subvenção econômica, seja maior que a dos rendimentos financeiros. Mas isso ainda não está posto.

Mas isso não ocorre na conta crédito, exatamente a de maior taxa de administração. Isso porque os rendimentos financeiros incidem sobre os valores comprometidos para novos



contratos de crédito, que em 04/05/2009 correspondiam a R\$34,2 milhões enquanto que a taxa de administração, na mesma data, incide sobre o saldo valor total contratado (saldo devedor) que significava R\$241,9 milhões. Exatamente dos rendimentos financeiros mais amortizações de contratos anteriores subtrai-se as taxas de administração. A queda das taxas de juros da economia e a perspectiva de aumento da inadimplência nessa conta crédito do FEAP em função da crise econômica faz com que os valores adicionais a serem contabilizados na conta crédito tendem a ser cada vez menores.

Ora, com a perspectiva acima demonstrada de valores cada vez menores para os saldos dos valores comprometidos com aplicações futuras da conta crédito do FEAP no Banco Nossa Caixa, que tendem a zero sem novos repasses no exercício 2009 dado que a saída dos valores de novos contratos (débito) superam os adicionados pelas amortizações e rendimentos (crédito), aumenta-se a base de cálculo sobre a qual incide a taxa de administração e reduz-se a base de cálculo para o rendimento financeiro, levando a uma progressiva descapitalização do FEAP com a perda do patrimônio financeiro quando avaliado em valor constante.

Qual a única decisão possível para a gestão do FEAP de ao menos minimizar esses efeitos perversos da perda patrimonial que pode comprometer parcela das amortizações com o pagamento das taxas de administração? A alternativa que se apresenta consiste exatamente em gerenciar a base de cálculo sobre a qual incide a taxa de administração. E com certeza não será limitando a contratação de novos créditos pelos agropecuaristas, dado que essa lógica se mostra incompatível com a própria existência do FEAP.

A única saída razoável e racional para a redução do saldo devedor dos contratos sobre os quais incide a taxa de administração está na gestão adequada da inadimplência, pois os saldos devedores desses contratos também pagam taxa de administração e, como não há fluxo de amortização desses contratos, tem-se o fato de que os valores das taxas de administração a eles associados são arcados pelas amortizações dos contratos adimplentes. Assim, não fazem sentido por desconhecimento dos mecanismos operacionais da gestão do FEAP, posições contrárias às renegociações dos contratos de crédito inadimplentes.

Essas posições não atendem aos pressupostos da boa gestão dos recursos públicos ao contribuírem para a descapitalização da conta crédito do FEAP. Verificando os contratos com mais de 150 dias de atraso (cinco meses), nota-se que em 30/03/2009 eles eram 2.666 em número cujas dívidas somavam R\$31,2 milhões (Tabela 22). Ora, a expressiva soma de R\$17,3 milhões da dívida total corresponde a contratos com atraso de mais de 1825 dias (5 anos) o que mostra enorme dificuldade dos tomadores em saldar seus compromissos. Esses contratos inadimplentes com mais de 150 dias que não geram nem ganhos financeiros nem valores amortizados para a conta crédito do FEAP geram débitos anuais em termos de taxa de administração de R\$937,4 mil.



A renegociação, ao propiciar ao menos receber parcela desses débitos, contribui para a redução dessas perdas. Isso sem ter em conta os condicionantes sociais uma vez que como acima demonstrado, dentro do FEAP a inadimplência concentra-se nos contratos com menores valores médios e notadamente nos assentados. Ao menos como tentativa de estancar perdas patrimoniais, a lógica da boa gestão orçamentária torna imperiosa a tentativa de renegociação que reduzam de forma substantiva o saldo devedor, no limite do equilíbrio em termos de justiça distributiva e ao menos propicie alguma soma de recursos adicionais.

Mas essa renegociação deve estabelecer mecanismos para que contratos inadimplentes a vários anos (mais de 5 anos) sejam contabilizados como perdas patrimoniais. O reconhecimento dessas perdas ao menos estancaria a sangria de recursos da conta crédito do FEAP em decorrência do pagamento das taxas de administração dessas contas inadimplentes. As medidas de renegociação devem incluir penalidades elevadas em termos de custos para novas inadimplências e exclusão compulsória de outras políticas governamentais. Essa medida sinalizaria aos devedores que a não adesão às renegociações nos termos propostos pode ter como consequência sanções mais severas. No primeiro semestre de 2010, estava em trâmite nova renegociação da dívida do FEAP, aplicando bônus de 70% a 90% buscando reduzir o estoque de dívida com o fundo e tornar adimplentes segmentos dos movimentos sociais como os assentados da reforma agrária, que representam a maior parcela dos débitos.

### **6.3 - Subvenção Econômica do Projeto Estadual de Microbacias Hidrográficas: caso exitoso de projetos de desenvolvimento setorial tendo o FEAP como instrumento**

A utilização do mecanismo de subvenção econômica representa um instrumento fundamental para mudanças comportamentais, devendo, entretanto, ser utilizado quando associada 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 usada associada 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, da água e do meio ambiente.

Entretanto, como a subvenção econômica representa aplicação que quando realizada não trax retorno na forma de amortizações como no crédito agropecuário, o que pode levar à significativa perda patrimonial em fundos públicos, como em que no 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. 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 nos casos de associação a disseminação de dadas 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, essa 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 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 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 28). Os resultados em termos de transformação foram expressivos.

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 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 elevou-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 dessas foram realizadas 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 atingiram R\$321 mil em 2001 saltando para desembolso acumulado de R\$132,3 milhões em 2008 (Tabela 28).

**Tabela 28** - 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 (R\$1.000)	-	-	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 (R\$1.000)	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: CATI.

E na 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 cinco 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 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<sup>5</sup>.

#### **6.4 - Multiplicação das Subvenções Econômicas do FEAP no Biênio 2008-2009**

A grande prioridade nas aplicações do FEAP no período 2008-2009, início da execução do PPA 2008-2011, foi a utilização das subvenções econômicas. Uma alteração realizada de imediato consistiu na alteração do mecanismo de subvenção econômica do seguro rural tradicional, o denominado seguro da produção. Ao invés do clássico critério de limitar o acesso aos recursos do FEAP pelo tamanho da renda bruta anual, passou-se a adotar o da fixação de um teto de valor subvencionável por pessoa física. Além disso, buscou-se uma colagem operacional do seguro estadual como o seguro federal. Com isso o agropecuarista com base no FEAP, passou a ser beneficiado por diferencial favorável de arcarem com apenas um quarto do valor do prêmio enquanto os demais estados arcam com a metade, tendo em vista as demais parcelas são subvencionadas de forma acumulativa com recursos federais associados aos estaduais. Isso elevou de forma substancial a contratação de seguros e com isso os valores pagos pelo FEAP aumentaram de forma significativa de 2008 em diante.

Mas novas subvenções econômicas foram criadas. Uma delas corresponde à que propiciou a compra pelo agropecuarista paulista de trator financiado pelo Banco Nossa Caixa a juros zero. Isso com base no Decreto n. 53.653, de 4 de novembro de 2008, que instituiu

o Programa 'Pro trator - Agricultura moderna para todos', a ser implantado em todo o território paulista, com o objetivo de melhorar a produtividade e competitividade dos produtos agropecuários, diminuir as desigualdades e gerar empregos... A diferença entre os encargos financeiros aplicados pelo Banco Nossa Caixa S.A. e os fixados, à taxa de 0,0% (zero por cento), para o beneficiário do programa será subvencionada pelo Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista.

Executado durante o ano de 2009 quando integrou a Lei Orçamentária Anual (LOA), sua implantação exigiu nesse exercício a aplicação de expressivo montante dos valores do FEAP até então represados na Secretaria da Fazenda e que foram transferidos para o agente financeiro.

Mas as novas subvenções continuaram a surgir como o seguro patrimonial do pomar de citrus. Para tanto foi editado o Decreto n. 54.962, de 28 de outubro de 2009 que aprovou "o Projeto Estadual de Subvenção do Prêmio de Seguro da Sanidade do Pomar Citrícola - Ano de

---

<sup>5</sup>Interessante documento resumindo as principais conquistas dessa ação governamental consiste em: CATI. Retratos de uma transformação ambiental, econômica e social: ações desenvolvidas pelo Programa Estadual de Microbacias Hidrográficas 2000-2008. CATI/SAA. Campinas (SP). 2009.77p.



2009, com emprego de recursos do Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista (FEAP)". Os objetivos do referido projeto são:

I - garantir ao segurado cobertura das perdas no pomar citrícola decorrentes da contaminação pelas bactérias *Xanthomonas axonopodis pv.citri* (Cancro Cítrico) e *Candidatus liberibacter spp* (Greening); II - proporcionar aos segurados instrumento de gerenciamento econômico de riscos do impacto a sanidade de seus pomares; III - estruturar mecanismo de sustentação produtiva do segurado, possibilitando maior estabilidade econômica e social frente a possíveis perigos de natureza fitossanitária; IV - ampliar o rol de modalidades de seguro disponível para o empreendedor agropecuário buscando construir um arco de instrumentos de gerenciamento dos riscos que afetam a produção; V - gerar maior universalidade às operações de seguro aplicáveis à produção agropecuária enquanto mecanismo construtor da estabilidade de renda.

A inovação instrumental relevante desse projeto consiste em dar operacionalidade tempestiva às ações de defesa sanitária as quais na maioria das vezes exigem soluções imediatas sob pena de ocorrer um crescimento da abrangência do foco detectado, ou seja, a demora na maioria das vezes provoca aumento significativo da magnitude das perdas. Numa realidade econômica em que a regulação estatal da qualidade de produtos e processos se mostra imperiosa para a competitividade setorial, os desenhos de políticas públicas, em especial as de cunho sanitário, necessitam da criação de mecanismos que possam elevar a eficiência, eficácia e efetividade das medidas. E a subvenção econômica configura nesse caso, uma decisão de Estado na consolidação de formas de garantia de patrimônio privado, mas que atende aos interesses de toda a sociedade.

Continuando esse processo, noutra inovação tem-se, após a aprovação da Lei n. 14.149/ 2010, outra inovação instrumental está em andamento com a aprovação pelo Conselho de Orientação do FEAP do projeto financiamento do custeio agropecuário atrelado a contrato de opção, ... que abrange as atividades agropecuárias do café, milho, soja e bovinos de corte, nas suas várias safras anuais. Os objetivos são:

I - garantir ao beneficiário que realizar contrato de opção atrelado ao financiamento do custeio agropecuário o direito de vender ao preço determinado; II - proporcionar aos beneficiários e suas famílias maior estabilidade de renda; III - universalizar o contrato de opção nas operações de financiamento da agropecuária paulista<sup>6</sup>. Trata-se de mais um avanço instrumental das políticas públicas para a agricultura, propiciado pelo FEAP, que agora avança no estabelecimento de convergência de instrumentos que juntos configuram o seguro de renda na agropecuária. Isso pela somatória do seguro de produção propiciado pelo seguro rural tradicional e do seguro de preços decorrente da contratação do contrato de opção.

<sup>6</sup>Ver FEAP- Fundo de Expansão do Agronegócio Paulista. Projeto financiamento do custeio agropecuário atrelado a contrato de opção Ano Agrícola 2010/2011. FEAP/SAA. São Paulo (SP). 2010. Mimeo. 5p.



### 6.5 - Situação Orçamentária do FEAP no Triênio 2007-2009

Com base no diagnóstico de elevada disponibilidade de recursos nas contas do FEAP nos anos de 2008 e 2009, foram ensejadas medidas de dinamização das operações do fundo, em especial na subvenção do prêmio do seguro rural - que foi atrelado às operações de subvenção federal passando a paulista a ser complementar - além da criação de uma ampla ação de subvenção econômica associada ao Programa Pró-Trator, dada a prioridade na crise econômica mundial que se manifestou no Brasil em 2008 de estimular ganhos de produtividade com a aquisição de tratores a juros zero. Os elevados montantes aplicados em subvenção econômica sem obter-se fonte alternativa de receitas nem a capitalização do fundo com recursos do Tesouro do Estado produziram a rápida eliminação dos estoques existentes.

No exercício 2009 ocorreu aumento dos recursos do FEAP alocados na Nossa Caixa, pois após a redução de R\$55,1 milhões no fim de 2007 para R\$51,8 milhões no final de 2008 atingiu-se R\$108,6 milhões em dezembro de 2009 (Tabela 29). Mas isso não significa maior disponibilidade para a conta crédito, podendo esconder o contrário, uma vez que as subvenções do Pró-Trator representam um acréscimo de R\$51,7 milhões que representam valores absolutamente congelados mantidos para fazer frente a débitos futuros de diferenciais de juros, para operações já contratadas de crédito pra compra de máquinas, mas que irão, progressivamente, sendo debitadas contra o saldo existente nesta conta. Esses valores não representam recursos disponíveis mas compromissados. Para 2010 estavam programados a aplicação de mais R\$52,0 milhões para suplementar o pagamento das subvenções decorrentes de mais R\$200 milhões que serão aportados pelo Banco Nossa Caixa. Entretanto, na contabilidade do FEAP tais recursos não estão disponíveis.

**Tabela 29** - Recursos do FEAP na Nossa Caixa, 31 Dez. 2007 a 31 Dez. 2009

Linhas	(R\$) <sup>1</sup>		
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
Aval	706.895	798.100	874.503
Crédito	36.195.447	37.084.417	33.246.926
Subvenção seguro rural	8.319.263	6.514.585	21.934.714
Subvenção Pró-Trator	0	0	51.694.751
Subvenção microbacias	9.861.089	7.510.411	849.542
<b>Total</b>	<b>55.082.694</b>	<b>51.907.512</b>	<b>108.600.437</b>

<sup>1</sup>Em valores nominais.

Fonte: FEAP/BNC.

Os valores da subvenção do seguro rural que eram de R\$8,3 milhões na virada de 2007, recuaram para R\$6,5 milhões em 2008 e subiram para R\$21,9 milhões no final de 2009 (Tabela 29). Ressalta-se que nesses R\$21,9 milhões de saldo estão incluídos R\$14,0 milhões destinados ao seguro da sanidade dos citros, nova modalidade criada pelo Decreto n. 54.962, de 28 de outubro de 2009, que aprovou o Projeto Estadual de Subvenção do



Prêmio de Seguro da Sanidade do Pomar Citrícola - Ano de 2009. Restam então R\$7,9 milhões para o seguro rural tradicional, valores insuficientes para cumprir os compromissos do final do ano safra 2009/2010 e para sustentar as contratações do segundo semestre de 2010 que correspondem ao ano safra 2010/2011. Há que serem aportados na conta seguro, para subvenção apenas para a modalidade tradicional, patamares similares aos de 2009.

Outra subvenção econômica realizada pelo FEAP consiste naquelas associadas ao PEMH. A finalização da primeira fase desse projeto realizado com recursos do Tesouro Estadual mais valores obtidos com financiamento junto ao Banco Mundial. Em função disso, os valores recuaram de R\$9,9 milhões no final de 2007 para 7,5 milhões no final de dezembro de 2008 e para R\$849,5 mil no final de 2009 (Tabela 29). De qualquer maneira são recursos compromissados que tendem a zero com a finalização das ações em microbacias, sendo que esta conta somente voltará a ter maiores movimentações se contratada nova fase do financiamento junto ao Banco Mundial.

Há também uma conta com saldo não movimentado, representado pela conta aval modalidade que não vem sendo operada pelo FEAP conquanto seja prevista na legislação. Em final de dezembro de 2007 o saldo nessa conta era de R\$706,9 mil, em 2008 atingiu R\$798,1 mil e no fim de 2009 atinge de R\$874,5 mil (Tabela 29). Trata-se de montante de recursos que deveria ser mobilizado para outras aplicações, uma vez que não há perspectiva de operação do aval via FEAP no curto prazo.

Finalizando, há a grande conta do FEAP na Nossa Caixa representada pela conta crédito. Em final de dezembro de 2007 o saldo dessa conta era de R\$36,2 milhões, valor que subiu para R\$37,1 milhões e recuou para R\$33,2 milhões (Tabela 29). Essa redução dos saldos mostra um ritmo intenso de aplicações, uma vez que na conta crédito há um fluxo de recursos representados pelo crédito de amortizações de contratos antigos e débito dos valores dos novos financiamentos concedidos. Como não foram realizados novos aportes em 2009 para a conta crédito sua manutenção depende apenas da diferença entre esse fluxos. Assim a redução de 3,9 milhões, na comparação de 2009 com 2008, só não foi mais expressiva pelo desempenho operacional ruim das novas contratações no exercício 2009.

A análise dos balanços de todos os projetos (linhas de financiamento) em execução mostra que em 2007 foram realizados 1.309 contratos e liberados R\$37,1 milhões. Em 2008 foram 1.321 contratos aplicando R\$42,7 milhões. Em 2009 esse desempenho foi menos efetivo com foram 1.019 contratos e aplicação de 36,9 milhões (Tabela 30). Essa redução de R\$5,8 milhões, abaixo da previsão para o exercício 2009 é que impediu uma redução ainda maior dos valores disponíveis para aplicação no Banco Nossa Caixa (Tabela 29). Isso mostra que mesmo num ano em que a crise de crédito foi intensa, a demanda de recursos do FEAP foi menor.

No tocante às prioridades, em 2009 destaque-se o expressivo aumento das aplicações em fruticultura que cresceram de R\$1,3 milhão em 2008 para R\$8,0 milhões em



2009, com 198 novos contratos. Em sequência têm a linha ovinocultura com R\$7,2 milhões em 116 contratos, patamares inferiores aos de 2008. Na ordem decrescente de valor tem-se a linha pecuária de leite com liberação de R\$5,8 milhões em 265 contratos, indicadores esses inferiores ao da mesma linha em 2008. Destacam-se também as linhas olericultura em ambiente protegido com R\$4,7 milhões em 2009 e renovação de pomares citrícolas com R\$3,0 milhões. Essas cinco linhas somaram liberações de R\$28,7 milhões que correspondem a 77,7% dos valores liberados em 2009 (Tabela 30).

Essa concentração da liberação dos recursos do FEAP em poucas linhas de crédito mostra a necessidade de revisão ou das demais linhas ou das estratégias operacionais. Há também que considerar a relevância das linhas para as transformações setoriais. A fruticultura, a olericultura em ambiente protegido e a renovação dos pomares citrícolas numa realidade de presença preocupante de doenças como o *greening* estão alinhados com a tendência das transformações da agricultura paulista. O mesmo pode se dizer dos R\$1,9 milhão aplicado em flores e plantas ornamentais, dos R\$1,6 milhão do plantio direto na palha e do R\$1,0 milhão da linha para pupunha (Tabela 30). O mesmo não se pode afirmar dos valores aplicados em pecuária de leite e em ovinocultura, os quais atingiram valores expressivos (somam R\$13,0 milhões em 2009), mas cujos indicadores de mudanças estruturais não aparecem nas análises do conjunto dessas atividades na agropecuária paulista.

Relevante destacar que em 2009 não houve prioridade operacional para a conta crédito do FEAP, na medida em que apenas uma nova linha foi criada, a de Turismo Rural pelo Decreto n. 54.260, de 22 de abril de 2009, a qual, contudo, não produziu nenhum contrato no exercício. Na verdade, dos projetos especificados em 31 decretos governamentais aprovando tais linhas, todas as principais linhas são anteriores a 2007, com exceção da pupunha (Decreto n. 53.188, de 27 de maio de 2008) e fruticultura (Decreto n. 53.241, de 16 de julho de 2008) (Tabela 30). Isso mostra que nas decisões governamentais do período foi reduzida a atenção para essa modalidade de atuação do FEAP, que evoluiu por movimento inercial no período, com pequenas alterações e não transferência de novos aportes (Tabela 31).

Isso fica nítido quando se verifica outro lado da contabilidade dos recursos do FEAP representado pelos repasses da Secretaria da Fazenda para o Banco Nossa Caixa. Em valores após recuo de R\$32,7 milhões em 2007 para R\$25,5 milhões em 2008, há um considerável incremento em 2009, quando atinge R\$78,8 milhões. Mas há que se considerar a composição desses repasses, uma vez que em 2007 foram contemplados o crédito e as subvenções para microbacias hidrográficas e em 2008 ocorreu uma distribuição entre crédito e as subvenções para o seguro rural e microbacias. Em 2009 foram contempladas somente as subvenções sendo R\$27,0 milhões para o seguro rural (dos quais R\$14,0 milhões foram para a nova modalidade de seguro da sanidade dos pomares de citros) e R\$51,9 milhões para o Pró-Trator (Tabela 31).



**Tabela 30** - Crédito para Agricultura do FEAP, Número de Contratos Realizados e Valores Liberados, 2007-2009

(R\$)<sup>1</sup>

Projetos	Decreto		2007		2008		2009	
	N.	Data	Qt	Valor	Qt	Valor	Qt	Valor
Qualidade café	47.801	29/04/2003	0	0	0	0	1	8.000
Apicultura	48.613	30/04/2004	6	51.000	6	57.748	2	39.000
Apoio peq. agroind.	45.172	06/09/2000	5	405.191	7	649.064	2	293.057
Avicultura de corte	48.808	22/07/2004	79	1.706.816	74	1.807.769	37	917.435
Bubalinocultura	46.061	28/08/2001	9	103.500	4	86.235	1	31.200
Café	41.767	05/05/1997	3	13.500	7	22.500	4	19.500
Café de qualidade	49.608	19/05/2005	19	626.281	34	977.262	10	313.078
Caprinocultura	44.078	05/07/1999	13	409.335	4	242.700	1	41.170
Drs aguapeí-peixe	53.244	16/07/2008	0	0	0	0	30	439.468
Flores pls. ornam.	53.242	16/07/2008	0	0	3	214.225	21	1.912.441
Fruticultura maracujá	46.500	16/01/2002	8	22.500	11	65.200	0	3.500
Fruticultura	53.241	16/07/2008	0	0	28	1.340.220	198	7.957.121
Irrigação p/ fruticultura	45.171	06/09/2000	4	50.761	2	30.750	0	0
Máqs. eqps. comum.	41.767	05/05/1997	0	0	0	0	0	0
Máqs.e implems. agrícolas	49.606	19/05/2005	327	14.956.061	17	804.736	0	0
Miniusina de leite	41.767	05/05/1997	1	100.000	0	0	0	0
Mud. cîtr. amb. proteg.	45.491	30/11/2000	18	556.757	8	300.360	9	241.005
Oler. amb. proteg.	45.163	05/09/2000	189	3.123.370	169	4.274.353	165	4.720.545
Ovinocultura	43.510	02/10/1998	66	3.089.964	153	9.825.639	116	7.191.986
Pecuária de leite	46.062	28/08/2001	241	4.131.771	355	7.497.687	269	5.786.791
Pisc.convencional viv. bar.	53.460	19/09/2008	0	0	0	0	2	117.000
Piscicultura tq.-rede	46.364	11/12/2001	3	125.078	24	861.117	8	253.998
Pl. direto na palha	41.767	05/05/1997	64	1.559.619	95	3.505.506	41	1.614.643
Pupunha	53.188	27/06/2008	0	0	11	799.615	19	1.016.838
Qualidade do leite	43.511	02/10/1998	37	309.288	73	701.909	63	558.926
Refinanc. luz terra	41.187	18/06/1996	6	13.769	19	54.639	17	370.516
Renovação pomares citros	50.552	20/02/2006	187	5.090.517	156	6.550.233	2	3.003.406
Renovação dos bananais	49.005	01/10/2004	17	576.013	57	1.948.889	0	33.270
Sericicultura	44.077	05/07/1999	7	82.329	2	29.970	1	5.160
Subenxertia dos citros			0	0	2	68.000	0	0
Turismo rural	54.260	22/04/2009	0	0	0	0	0	0
<b>Total comprometido</b>			<b>1.309</b>	<b>37.103.420</b>	<b>1.321</b>	<b>42.716.324</b>	<b>1.019</b>	<b>36.889.053</b>

<sup>1</sup>Em valores nominais.  
Fonte: FEAP/BNC.

**Tabela 31** - Repasses de Recursos do FEAP, Secretaria da Fazenda para Banco Nossa Caixa, Exercícios 2007-2009

(R\$)<sup>1</sup>

Linhas	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
Aval	0	0	0
Crédito	10.818.414	9.335.350	0
Subvenção seguro rural		6.521.637	26.997.032
Subvenção Pró-Trator	0	0	51.827.074
Subvenção microbacias	21.875.282	9.690.943	0
<b>Total</b>	<b>32.693.696</b>	<b>25.547.931</b>	<b>78.824.106</b>

<sup>1</sup> Em valores nominais.  
Fonte: FEAP/BNC.







Fica mais uma vez nítida a prioridade para as modalidades de subvenção econômica em detrimento da conta crédito. Mais ainda, isso se realizou com recursos das receitas próprias do FEAP, uma vez que excluindo as subvenções das microbacias hidrográficas que receberam aportes de recursos de financiamento do Banco Mundial (Fonte 7) e da contrapartida do Tesouro do Estado (Fonte 1), as demais oneraram recursos oriundos das receitas vinculadas (Fonte 2). Fica claro, desse modo, o movimento inercial da conta crédito do FEAP pois se houve recuo de R\$37,1 milhões para R\$33,2 milhões nos valores disponíveis para aplicação na conta crédito existentes no Banco Nossa Caixa (Tabela 29) e os valores liberados somaram R\$36,7 milhões (Tabela 30), sem ter ocorrido novos aportes de recursos, isso implica que as amortizações de financiamentos somaram R\$33,6 milhões, permitindo manutenção do movimento inercial de aplicações.

Finalizando, conquanto permitam alterações com base em novas prioridades, os valores existentes na conta crédito do FEAP no Banco Nossa Caixa estão compromissados com decisões de dispêndios já programadas e aprovadas. Sem novos aportes, torna-se imperiosa uma gestão atenta e cuidadosa em especial da conta crédito, que deve ser objeto de verificação da tendência da evolução dos indicadores, com decisão pronta para se evitar desequilíbrios insustentáveis. Ademais, há que serem avaliadas e reestruturadas as linhas de financiamento existentes. Os valores das contas de subvenção (seguro e Pró-Trator) estão comprometidas mediante contrato com ações em andamento. Passíveis de alteração são os resíduos dos recursos para subvenção das microbacias (R\$849,5 mil) que com o fim do projeto pode ter outra destinação, ainda que esteja prevista similar subvenção no Projeto Microbacias II, e os valores da conta aval (R\$874,5 mil), que estando inativa poderiam reforçar a conta crédito (Tabela 29).

A análise dos fluxos dos recursos do FEAP alocados no Banco Nossa Caixa mostra que a totalidade dos valores corresponde a montantes compromissados com a operação de decisões governamentais já institucionalizadas por decreto, praticamente inexistindo saldos disponíveis para outras aplicações sem prejuízo daquelas já definidas. A demanda por novos recursos deve ser buscada nos recursos disponíveis na Secretaria da Fazenda. Existiam em 2007 recursos represados de R\$44,7 milhões, valor que aumentou para R\$60,1 milhões e que recuou para R\$13,6 milhões no final de dezembro de 2009. Em linhas gerais, os recursos do FEAP represados na Secretaria da Fazenda são os menores dos últimos anos (Tabela 32).

Não existem valores represados nas contas crédito e aval e do saldo, R\$7,1 milhões estão consignados na conta seguro rural (insuficientes para fazer frente às necessidades em 2010 do seguro rural tradicional e do seguro da sanidade dos citros), R\$6,0 milhões reservados para contratos de opção e R\$545,2 mil de receita à espera de destinação (Tabela 32). São valores muito baixos face aos valores destinados tanto à subvenção para o Programa Pró-Trator e para o seguro da sanidade dos pomares de citros. Com base nos dados apresen-



tados fica nítido que a atual tendência de aplicação de recursos do FEAP se mostra insustentável em curto prazo ainda que, apesar das dificuldades, tenha fechado o exercício de 2009 em equilíbrio. Nessas condições, a manutenção do dinamismo das ações do fundo exige recursos de outras fontes.

**Tabela 32** - Recursos do FEAP na Secretaria da Fazenda, 31 Dez.2007-31 Dez. 2009

Contas	(R\$) <sup>1</sup>		
	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
Aval	0	0	0
Crédito	28.696.416	19.361.066	0
Subvenção seguro rural	16.002.803	10.381.165	7.082.483
Subv. contrato opção	0	0	6.000.000
Receita diferida	0	30.403.771	545.162
<b>Total</b>	<b>44.699.219</b>	<b>60.146.002</b>	<b>13.627.645</b>

<sup>1</sup> Em valores nominais.

Fonte: FEAP/BNC.

Dada a importância do FEAP como instrumento de política pública para a agricultura, a SAA deveria rever as prioridades para o fundo. A proposta é uma revisão completa dos projetos da conta crédito, mantendo apenas as de custo-benefício mais elevados e descontinuando as demais, de forma que sejam abertos espaços para outras ações estratégicas. E buscar novas fontes para as estratégicas subvenções econômicas, que também devem ser objeto de revisão contabilizando os efeitos custo-benefício como no caso do Pró-Trator, para ampliar as possibilidades de outras subvenções estratégicas como o seguro do patrimônio produtivo (rebanho e pomares) e de preços (contrato de opção). De qualquer maneira há que serem envidados esforços para manter o FEAP como laboratório de novas políticas setoriais.

## **7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS: reestruturação e consolidação do FEAP face às novas estratégias das políticas públicas estaduais**

A apresentação realizada nos tópicos seguintes de propostas de reestruturação para consolidação do FEAP para dar suporte às novas estratégias das políticas públicas estaduais identifica os principais pontos da agenda a ser implantada. Soma-se a isso a outros destacados em toda análise aqui realizada do FEAP com a apresentação de inúmeras sugestões de aprimoramento no decorrer da análise, em especial dos resultados das intervenções realizadas, como a de que o fundo deve descolar da condição de espelho do PRONAF, passando a atuar de forma diferencial com a reestruturação da sua carteira de projetos de crédito rural consubstanciando numa mesma ação as características de projeto estrutural, com foco territorial que numa agricultura especializada no plano regional deve estar focada num produto principal.



Por outro lado, para o próximo Plano Plurianual 2012-2015, do ponto de vista orçamentário, uma vez descartada a modalidade da concessão do aval, a atuação do FEAP deveria ser pautada por dois grandes projetos:

- a) subvenções econômicas para o desenvolvimento da agricultura paulista, que englobaria todas as modalidades de subvenção praticadas pelo fundo, desde as do prêmio do seguro rural até aquelas de ressarcimento de despesas no caso das microbacias hidrográficas. Esse grande projeto de subvenções da ótica orçamentária seria detalhado em projetos operacionais aprovados por decreto, cada qual com a alocação dos recursos necessários. Desde logo, para a viabilização das subvenções econômicas seriam revistas todas as vigentes, inclusive a associada ao seguro rural, colocando em execução somente as que tivessem a provisão dos recursos necessários de outras fontes que não as receitas vinculadas do FEAP;
- b) crédito para o desenvolvimento da agricultura paulista, que funcionaria de forma similar em termos orçamentários e operacionais à vigente no período atual. Entretanto, seriam revistas todas as linhas de crédito em vigor no período 2008-2011, deixando para a conta crédito apenas aqueles projetos que produzam resultados produtivos que propiciem receitas para fazer frente às amortizações previstas nos contratos. As ações que envolvam o resgate de situações de exclusão e, portanto típicas de políticas sociais, devem ser eliminadas do crédito e dentro do FEAP estarem previstas na modalidade subvenção econômica, pela maior efetividade dessa prática para projetos com esse intuito formulados com conteúdo e estratégia consistente. Outra decisão seria de alocar de forma exclusiva nesta conta crédito a totalidade dos recursos vinculados.

### **7.1 - Solidificação do FEAP Envolve Necessidade de Fontes Complementares de Recursos**

Dois elementos determinam o fulcro da discussão dessa estratégia, qual seja que o Tesouro do Estado não colocou recursos no FEAP a não ser para as subvenções econômicas associadas ao PEMH - mecanismo que parece ser um caminho sustentável para a gestão do FEAP associando ações governamentais amplas com vinculação de aportes adicionais de recursos de outras fontes - e que o caminho focado no uso de recursos concentrados na concessão de subvenções econômicas sem aporte de valores de outras fontes podem comprometer a sustentabilidade financeira do fundo inclusive no curto prazo. Não se mostra sustentável no quadro atual a possibilidade de se expandir inversões a fundo perdido, como a as subvenções econômicas como a do prêmio do seguro rural, que são fundamentais para a maior abrangência do FEAP. Torna-se, assim, urgente uma reengenharia financeira que equacione a diferença operacional evitando a sangria progressiva do patrimônio financeiro. Ademais, face à relevância do FEAP para as políticas públicas para a agricultura há que se

pensar em fontes complementares, inclusive em aportes do Tesouro do Estado, que não se mostraram concretizados no período analisado.

Em termos de comparação do FEAP com o PRONAF, ressalte-se que as políticas públicas estaduais não têm à disposição o aparato legal das autoridades federais que podem mobilizar para o financiamento da produção uma enorme gama de fundos - como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que inclusive, contraditoriamente, financia a mecanização de processos na agropecuária conquanto seja desempregadora líquida - além de mobilizar parcela dos depósitos à vista da rede bancária na gestão das exigibilidades. Por outro lado, a magnitude dos orçamentos federais e a expressiva concentração de recursos nessa instância federativa - por vezes simplesmente pelo não cumprimento de compromissos como os ressarcimentos dos estados exportadores pela isenção de Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre produtos básicos (penalizando São Paulo que é agroindustrial-exportador) e a repartição da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Lei Federal n. 10.336, de 19 de dezembro de 2001) - abre perspectivas de ampliação das ações governamentais via PRONAF e PSSR, o que exige maior seletividade do FEAP.

Para a equação financeira no imediato há que se ajustar a questão da inadimplência (reduzindo impacto na taxa de administração), e manter um padrão de aplicações compatível com as receitas arrecadadas (entrada de dinheiro novo pelo repasse da Secretaria da Fazenda). A busca do repasse das somas de receitas acumuladas na Secretaria da Fazenda (que não são remuneradas) para o agente financeiro permitiriam aumentar o saldo disponível que deve ser mantido num patamar cuja remuneração seja compatível com o pagamento das despesas operacionais. A gestão do FEAP estaria assim balizada pelas novas receitas incorporadas a cada ano na conta no agente financeiro, a qual deveria compor os recursos destinados ao crédito e às aplicações a fundo perdido (equalização de juros e subvenção dos prêmios). Parcela desses ganhos financeiros (advindos da rentabilidade das aplicações do saldo atual disponível no agente financeiro mais a transferência do saldo imobilizado existente na Secretaria da Fazenda) poderia ser utilizada para manter um patamar de aplicações do FEAP em torno de R\$40 milhões ( o que mostra que nos anos recentes não houve sub-aplicação dos recursos do FEAP) , uma vez que a solução definitiva exige novas fontes estáveis de receita.

Dessa maneira, a equação financeira e a estruturação institucional correspondem à prioridade imediata para que o FEAP continue a cumprir seu papel pioneiro nas políticas públicas para a agricultura paulista. Isso porque o PPA 2008-2011 do Governo do Estado (Lei Estadual n. 13.123 de 9 de julho de 2008) para a agricultura paulista desenhou políticas públicas dirigidas, articuladas e sintonizadas com as tendências setoriais, que aproveitem ao máximo as potencialidades regionais e que sejam complementares. se orientou nestes critérios. Os eixos das ações propostas priorizam: melhoria da qualidade dos produtos e processos; aprimoramento da infra-estrutura e logística setorial; inovações focadas na me-





lhoria da competitividade dos produtos e para geração de renda e empregos; estratégias de redução das disparidades inter-regionais com base no desenvolvimento regional e local; ações garantidoras da segurança alimentar e segurança do alimento. todas perpassam pela necessidade de instrumento consistente de financiamento.

Nessas ações o FEAP insere-se na busca de potenciação do dinamismo em regiões e/ou nas áreas de agricultura deprimida depende de vários fatores. Dentre eles: a capacidade de gerar e implementar inovações; de assistência técnica e extensão rural presente, eficiente e competente; apoio e estímulos à ampliação e multiplicação de negócios agrícolas compatíveis com o padrão agrário e potencialidades locais. Complementando o rol de políticas públicas para o aumento da competitividade, geração de renda e empregos na agricultura, está sendo implementado o Programa Geração de Emprego e Renda no Agronegócio Paulista. Seu intuito é desenvolver alternativas rentáveis de produção, agregação de valor e de mudanças tecnológicas que incrementem a renda e a geração de empregos, via identificação de oportunidades e aumento da produtividade e qualidade dos produtos. E como indutor da geração de emprego e renda, há que se adequar o FEAP à essa prioridade, principalmente no tocante ao emprego.

O FEAP é a estratégia do Governo do Estado, contida no PPA 2008-2011, no sentido de tornar mais acessíveis produtos financeiros na solidificação do agronegócio familiar enquanto classe média agropecuária. O FEAP tem capacidade de compatibilizar os financiamentos fora da lógica tradicional bancária, com carências, prazos e capacidade de pagamentos condizentes com a capacidade dos pequenos e médios empreendedores rurais. Os financiamentos e as subvenções do prêmio do seguro climático disponibilizados pelo FEAP são instrumentos importantes para o desenvolvimento da agricultura local/regional, potencializar as atividades de certas cadeias produtivas e como redutor das disparidades regionais. Além destas atividades o FEAP faz a subvenção aos produtores rurais no Projeto Microbacias propiciando subsídios para produtores rurais, associações e cooperativas de produtores participantes do projeto estadual de microbacias hidrográficas para adoção de tecnologias sustentáveis, práticas conservacionistas e implantação de ações de inclusão social e aumento da renda. Dentro dessa estratégia governamental o aprimoramento do FEAP converte-se em prioridade.

## **7.2 - Nova Dimensão Conceitual para as Ações do FEAP**

A realização de mudanças estruturais no FEAP no sentido de ater-se ao agronegócio familiar para consolidação da classe média agropecuária vem sendo implantada, sendo a principal delas consistem no alargamento da base de potenciais beneficiários, fugindo da definição restrita de agropecuária familiar concebida no PRONAF federal. Para isso a taxa de juros foi reduzida de 4% para 3% ao ano, uma das menores taxas do mercado. Com o objeti-



vo de possibilitar o enquadramento de um maior número de produtores rurais paulistas, o FEAP alterou o limite de renda bruta agropecuária anual de R\$215 mil para R\$400 mil, que deve representar, no mínimo, 80% do total de sua renda bruta anual. Definida a institucionalidade há que se aprofundar tal tendência.

Além destas alterações ocorridas no FEAP em 2007, houve alterações nos critérios para concessão de mais de um crédito, desta forma ficou estipulado que será admitida a concessão de mais de um crédito para o mesmo beneficiário para pessoa física, desde que a somatória dos valores financiados dos contratos existentes acrescida do financiamento solicitado, não ultrapasse o valor de R\$100.000,00. Outra medida importante em 2007, a alteração do limite de renda bruta anual de R\$1.000.000,00 para R\$2.400.000,00 para os produtores rurais organizados como empresas jurídicas (micro e pequenas empresas). A defasagem deste valor observada no FEAP estava dificultando e desestimulando os produtores rurais a tomarem uma decisão para a implantação de agroindústrias.

Em linhas gerais, o que exige aprofundamento consiste em manter conceitualmente o conteúdo de agronegócio familiar que necessariamente implica em determinada escala para o empreendimento agropecuário - e mesmo agroindustrial - mas descolando progressivamente da definição federal de agricultura familiar - Lei Federal n. 11.326, de 24 de julho de 2006 - que se mostra muito restritiva para a realidade paulista. O grande desafio consiste em diferenciar as políticas do FEAP para abranger duas prioridades fundamentais para a agricultura paulista, quais sejam: a) o resgate de regiões de agricultura deprimida pela execução de projetos focados em cada realidade regional e b) a implantação de mecanismos de estímulo à geração de emprego buscando contrapor à lógica de redução do emprego em atividades das denominadas “lavouras de escala” do padrão texano que reduzem a oferta de trabalho ao mecanizar mais intensamente processos e ao ampliar o tamanho das lavouras. Uma das alternativas seria criar no FEAP a diferenciação das taxas de juros segundo a intensidade do emprego por unidade de área para distinguir atividades que proporcionem mais oportunidades de trabalho.

Mas, antes de mais nada, torna-se urgente a realização de uma profunda auditoria nas contas financeiras do FEAP no sentido de diagnosticar e solucionar o elevado grau de despesas operacionais frente ao volume de aplicação. Não há como ensejar mudanças de reorientação sem que sejam resolvidas as pendências no tocante à revisão dos casos de inadimplências sem solução que acabam apenas onerando as despesas operacionais (taxas de administração) sem que se obtenha sucesso no equacionamento do problema. Além disso, em muitos contratos a própria verificação dos valores mostram que são inexecutáveis tentativas de solução econômica, o que implica caminhar para a estratégia de obter a menor perda possível, recebendo alguma parte da dívida que noutra situação estaria perdida. De qualquer maneira, no momento presente ainda há saídas capazes de manter a solidez do FEAP como instrumento estratégico das políticas paulistas para a agricultura, a questão con-

siste no fato de que as tendências contábeis conduzem a uma realidade de que tal não seja possível no médio prazo.

Outro ponto está na ampliação da atuação com base na modalidade, equalização de juros (subvencionando taxas de juros para estratégias específicas), reduzindo ao mínimo de ações estratégicas a realização de operações de crédito com recursos do FEAP. Isso para dar maior amplitude às ações institucionais. Nessa modalidade, que praticamente não vem sendo usada, é permitido, com recursos do FEAP, subsidiar as taxas de juros de programas de crédito de bancos comerciais, desde que observados os critérios e os desenhos de políticas públicas de interesse do Governo do Estado de São Paulo. Verifique-se que não há limite para a equalização podendo as ações articuladas via FEAP serem realizadas a juros zero. Nesse sentido, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, ampliaria sua capacidade de atendimento, uma vez que para uma taxa de juros de, por exemplo, 6,75% ao ano, poderia subsidiar 3% ao ano e com isso baratear ainda mais o custo do dinheiro para seu público alvo. A ampliação da cobertura seria nítida uma vez que alocando R\$3 milhões poderiam ser mobilizados financiamentos para os tomadores finais em montante próximo a R\$100 milhões. Trata-se de um caminho a ser explorado. Assim, a SAA deveria ser a formuladora de propostas de financiamento para investimento produtivo junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para projetos setoriais e regionais, oferecendo recursos do Governo do Estado de São Paulo para reduzir as taxas de juros ao tomador final nos projetos considerados estratégicos.

Uma questão crucial para o desenvolvimento das potencialidades da agricultura enquanto geradora de emprego e de redução dos impactos concentradores da terra e da renda na agropecuária consiste na incorporação dos agrosserviços na amplitude programática do FEAP. As linhas de financiamento estão focadas na produção agropecuária e na transformação agroindustrial, ramos produtivos da agricultura que, no avanço das revoluções industriais concentravam os elementos dinâmicos do novo padrão agrário que conforma as agroindústrias de insumos e de transformação contornando a jusante e a montante das cadeias de produção o estratégico segmento da agropecuária, realizado nas propriedades rurais. A continuidade das mudanças no sentido da financeirização da riqueza inclui nessa lógica os agrosserviços que podem ser: a) diretamente produtivos (como a terceirização de tarefas como a mecanização do plantio à colheita); b) de apoio à tomada de decisões (planejamento, contabilidade, tecnologia de informação, informações econômicas, etc) e ainda transacionais e financeiros. Assim, modernizar a agricultura e conferir-lhe elementos construtores da competitividade implica em financiar a construção das estruturas de modernos agrosserviços. Esses podem ser desde o financiamento de empresas de prestação de serviços de mecanização do plantio à colheita até os tratamentos pós-colheita sem os quais não há inserção plena na agricultura dos agronegócios.







No campo as empresas prestadoras de serviços de mecanização podem gerar maior eficiência pela depreciação mais adequada do capital fixo - determinante da escala e, portanto, indutor da concentração fundiária pois máquinas propiciam economias de escala -, além de representarem a possibilidade de aumento da produtividade dessas operações pela profissionalização de cada tarefa aprofundando a divisão do trabalho na agropecuária o que implica em elevação da produtividade operacional. Nas estruturas de pós-colheita há que se dar às empresas que realizam serviços de beneficiamento a mesma condição dada às agroindústrias, uma vez que sem eficiente estrutura de *packing-house*, pois sem elas, por exemplo, não há como construir cadeias de produção competitivas de frutas e olerícolas de mesa. Nas estruturas transacionais e financeiras há que se criar mecanismos e empreendedores nesses agrosserviços atuando na lógica de aprofundar a inserção dos diversos agentes das cadeias de produção no processo inexorável de financeirização da riqueza para financiar a própria produção bem como, numa economia aberta, o aproveitamento da oportunidade de inserção no fluxo exportador exige a presença de empresas de serviços capazes de abrir espaços para um universo maior de agentes econômicos da agricultura. Uma grande gama de agrosserviços podem ser potencializados com financiamentos adequados e o FEAP, na sua ação de investir na modernidade deve incorporar essa perspectiva programática.

Mais ainda há que se tratar de instrumentalizar as políticas públicas estaduais para a imensa desigualdade regional que marca a realidade paulista e que precisa ser enfrentada. Uma vez que a simples observação do mapa paulista desenhado segundo os grupos do IPRS revela que os municípios mais desenvolvidos estão localizados no eixo Anhanguera-Bandeirantes, com concentração na linha que une os espaços metropolitanos da Capital e de Campinas e prolonga-se no sentido de Ribeirão Preto. Essa linha está cravando um verdadeiro precipício de distâncias estruturais para as mais regiões paulistas, em especial as localizadas mais no sul/sudoeste do Vale do Ribeira e do Alto Paranapanema. Esse mapa do IPRS revela níveis de desenvolvimento que respondem à concentração da ação pública de excelência como as universidades e instituições de pesquisa, dentre elas as para a agricultura.

O rompimento com esse ciclo reprodutor de aprofundamento das disparidades exige o redesenho institucional do FEAP para que passe a ser o condutor das políticas estaduais focadas no resgate das regiões de agricultura deprimida. A agricultura enquanto setor econômico que, pela sua expressão territorial, deve ser o motor desse desenvolvimento estadual com redução das distâncias regionais, exige uma estrutura programática que, ao mesmo tempo que numa visão de cadeia de produção rompa com a monodisciplinaridade, leve em conta a necessidade de desenvolver singularidades identificando, potencializando e criando vantagens de origens que catapultem a renda das diversas estruturas especializadas das cadeias de produção de dimensão local. Em síntese, o FEAP deve incorporar a estratégia de atuar numa agricultura especializada regionalmente organizada em cadeias de produção



complexas. As políticas públicas devem ter o recorte de políticas agroindustriais integradas que transformem diferenças em oportunidades - com o FEAP financiando projetos regionais - para evitar que se multipliquem como desigualdades.



### **7.3 - O FEAP como Instrumento para Políticas de Gestão de Riscos**

Também deve ser considerada a necessidade de transformar o FEAP num instrumento de políticas públicas para gestão de riscos na agricultura. Isso tanto pela ampliação do seguro agropecuário para gerenciar riscos agronômicos e climáticos, sempre focado no agronegócio familiar, como na irradiação de boas práticas comerciais como a subvenção do prêmio do seguro de *hedge* para que se abra a possibilidade para que esses agentes econômicos tenham inserção plena no mercado financeiro. Progressivamente todos os segmentos econômicos da agricultura estão sendo abarcados pela financeirização da riqueza típica do capitalismo financeiro não havendo como sobreviver fora desse processo. Alguns segmentos como as *commodities* já executam de forma expressiva a gestão de riscos de preços via *hedge*. Para as demais atividades - e por que não o próprio patrimônio fundiário, que sem mercado secundário forma titulação de baixa liquidez convertendo-se num capital morto da ótica da alavancagem financeira -, há que serem desenhados mecanismos contratuais passíveis de transformação em títulos financeiros. Essa tarefa crucial para a agricultura brasileira pode ser exercitada de forma piloto com base em operações lastreadas pelo FEAP, desenvolvendo mecanismos para aplicação para um universo mais amplo de agropecuaristas.

Na questão da gestão de riscos produtivos inerentes à agropecuária estão os riscos patrimoniais. Esses riscos não se circunscrevem tão somente às possíveis perdas decorrentes da ação de fenômenos naturais como vendavais violentos (em alguns locais do Brasil podem ocorrer situações drásticas) e chuvas torrenciais que resultam em perdas patrimoniais elevadas em termos de construções rurais. Há também os casos de roubos de maquinaria e animais de valor que, em função do avanço da qualidade da estrutura e conservação de estradas rurais - mais que as rodovias e estradas vicinais tronco -, ao mesmo tempo em que reduzem dificuldades de acesso do campo a serviços urbanos provocam a ruralização de problemas até pouco tempo eminentemente urbanos como a violência. Assim, melhores estradas rurais ampliam o acesso à saúde e à educação, propiciam o escoamento mais adequado da produção e até mesmo permitem aos agropecuaristas residirem nos centros e se deslocarem para suas propriedades com agilidade. Mas, ao mesmo tempo, aumentam a violência rural, em especial as de cunho patrimonial, tais como roubo de máquinas e animais.

Isso implica risco produtivo cada vez mais relevante no interior do Brasil, notadamente nas agriculturas mais desenvolvidas como a paulista. Esse problema que pode ocasionar a impossibilidade imediata de continuidade da ação produtiva, causando transtornos



sérios aos produtores e, por mais que sejam operadas melhorias das ações públicas com criação e desenvolvimento de policiamento rural, pela sua importância em termos dos valores patrimoniais envolvidos, proporcionalmente maiores quanto mais avançadas e consistentes for a estrutura produtiva da propriedade podendo envolver irrigação, estrutura de energia elétrica, silos e máquinas de primeiro processamento, não terão solução somente com melhoria da intervenção governamental com estruturação da segurança do campo. Assim, uma modalidade cada vez mais demandada de seguro rural deve ser o seguro patrimonial clássico o qual, de certa maneira, está compreendido na tipificação atual de modalidades à disposição da agropecuária, mas que ainda exige ações de políticas públicas no sentido da generalização dessa prática como condição para diluição dos riscos e, com isso, permitirem a fixação de prêmios menores.

Mas existe outro tipo de risco patrimonial de característica exclusivamente produtiva que podem ser denominados riscos sanitários. E consiste em um dos principais riscos de dimensão natural o avanço de novas pragas e doenças. Estas são capazes de causar danos irreversíveis nas plantas e animais, ameaçando a quantidade e a qualidade da produção e podendo levar à erradicação completa de plantações de lavouras perenes e de rebanhos, configurando risco potencial de inviabilidade técnica e econômica da produção. Necessário se faz estabelecer regras rígidas de incentivo e punição na área sanitária e melhorar a capacidade de fiscalização e indenização. O sucesso do combate as pragas e doenças dependem de linhas de financiamento para erradicar plantações e rebanhos contaminados e de mandatos para fazer cumprir as regras rapidamente. O setor privado e público deve fortalecer iniciativa que se tornou modelo no mundo com financiamento amplo e transparente e representatividade de produtores e indústrias.

Um dos instrumentos importantes para a gestão de riscos no campo, além do aspecto de controle técnico com boas práticas produtivas em especial com a observação de normas e procedimentos de sanidade agropecuária, é a existência do seguro rural. Como forma de instrumentalizar o agropecuarista quanto à gestão dos riscos sanitário, seria o fornecimento de cobertura securitária para moléstias sanitárias em geral, notadamente as mais relevantes por implicarem elevado perigo, com base em produtos com custos acessíveis. Para aumentar a acessibilidade do produtor à aquisição da cobertura securitária seria a possibilidade de acesso à subvenção ao prêmio do seguro, de forma a amenizar os custos dessa operação. Uma alternativa relevante de política para irradiação do seguro sanitário seria a inclusão da subvenção para apólices contratadas com coberturas para doenças epidêmicas combatidas pelas ações públicas, como o caso das doenças cítricas e da febre aftosa no caso paulista que exigem erradicação de focos impondo perdas patrimoniais por vezes definitivas. Uma proposta consiste na subvenção do prêmio do seguro patrimonial de plantações de lavouras perenes e de rebanhos, vinculada à certificação da adoção de boas práticas produtivas.



Isso destravaria a ação pública de defesa sanitária em atos que impliquem na erradicação de plantas e animais que por vezes exigem não apenas a eliminação de todos os indivíduos não apenas na propriedade em que foi detectado o foco, mas nas limítrofes como forma de estancar a disseminação do problema para espaço territorial maior, o que poderia tomar dimensões de catástrofe sanitária. Essa modalidade de seguro poderia ser subvencionada pelo FEAP, utilizando assim o seguro como ferramenta eficaz de combate a doença, eliminando a resistência do agropecuaristas nas erradicações e minimizando seus prejuízos. Trata-se de associação direta dos instrumentos de políticas públicas para garantia do patrimônio produtivo no interesse de toda sociedade.

Há ainda o essencial que deve ser objeto de intervenção, que corresponde à notória fragilidade institucional. O FEAP, corresponde a fundo cujas relações se dão com setor privado, representados pelos fundos de investimento e de financiamento, criados com base no Decreto-lei complementar n. 18, de 2 de abril de 1970. Tendo sido criado há várias décadas (pela Lei n. 5.444 de 17 de novembro de 1959 e ratificado pela Lei n. 7001, de 27 de dezembro de 1990), mas quase esquecido no organograma da Secretaria de Agricultura e Abastecimento, ganhou notável dinamismo com as decisões governamentais posteriores a 1995 após modificações dinamizadoras (Lei n. 7964, de 16 de julho de 1992, e outras que a complementaram). Isso pela prioridade dada ao desenvolvimento do agronegócio familiar não apenas com mais consistente atendimento técnico mas, principalmente, na estruturação pioneira de instrumentos de acesso a financiamentos para custeio e investimento, seja pela execução de projetos de crédito para linhas selecionadas pelo FEAP, transformado no Banco do Agronegócio Familiar, como pela criação de mecanismos pioneiros como o aval das operações com recursos do FEAP e mais recentemente, a consolidação de uma estratégia de socialização do acesso ao seguro, tendo como premissa a subvenção do prêmio. Essas ações basilares que, tendo sido criadas em São Paulo como formulações pioneiras, tem sido internalizadas nas políticas federais ampliando a abrangência a partir da demonstração de sua aplicabilidade na realidade paulista. Entretanto, pouco ou nenhuma atenção foi dada à estruturação de mecanismos institucionais consistentes para operação em larga escala, atendendo todo território paulista.

#### **7.4 - A Crucial Exigência de Solidificação Institucional**

A questão mais premente consiste na construção de um mecanismo institucional para o FEAP, dada a fragilidade da atual operação com base numa Secretaria Executiva dado que a:

- a) estrutura se mostra incompatível com a realização de funções de ordenamento de despesas orçamentárias, sequer tendo condições de manter processo contínuo de investi-



mento em pessoal qualificado, dado que não têm quadro estruturado, com o que ocorre enorme rotatividade do pessoal técnico perdendo até mesmo a “memória” das ações institucionais;

- b) fragilidade também se reflete na ausência de “massa crítica” capaz de avaliar e aprimorar procedimentos, típica do perfil de servidores sem perspectiva de carreira, além de acabar levando a enormes ineficiências operacionais, desestimulando tomadores de recursos pela demora nos procedimentos e tramitação entre a apresentação da proposta e a formalização do contrato e acesso aos recursos;
- c) relação contratual com o agente financeiro não está lastreada em medidas de eficiência, com o que não existe preocupação desse agente em divulgar o FEAP como ação relevante e, sequer esse trabalho se insere como um produto nas decisões administrativas internas, levando muitas agências na prática a ignorarem a existência do FEAP.

Os recursos do Fundo têm destinação específica com o que não há qualquer possibilidade formal de que sejam incorporados nas despesas do fundo os custos operacionais institucionais das ações de financiamento. Lembre-se que já existe criada no Governo do Estado de São Paulo a Agência de Fomento que, se implantada, absorveria o FEAP. Caminhar na linha de organizações sociais ou outro mecanismo para-estatal pode significar a perda pela SAA desse relevante instrumento de política setorial. A criação de uma estrutura enquanto instituição da administração descentralizada para o FEAP significa na prática criar uma instituição financeira, sob normatização do Banco Central, o que se mostra inviável. Assim, o caminho consiste em estruturar um departamento enxuto para operar o FEAP, tendo como instituição financeira para operar na ponta a Nossa Caixa (ou quem vier a operar as contas públicas estaduais paulistas), podendo esse departamento no máximo criar agências regionais do FEAP, baseadas nas regionais da SAA para aumentar a inserção regional das ações. Esse departamento, lotado no Gabinete do Secretário de Agricultura e Abastecimento, poderia receber dotações anuais - além das consignadas no Fundo - para que possa realizar ações efetivas de aprimoramento das ações de financiamento da SAA.

Positivamente as deficiências de execução tenderiam a ser minoradas. Ademais com a recente venda do Banco Nossa Caixa para o Banco do Brasil que passou a ser o agente financeiro do FEAP, o que implica na necessidade de estrutura mais consistente para o FEAP ganhar agilidade. Mais ainda, promoverá ganhos com a ação convergente e articulada com outros fundos estaduais. Contudo, ainda persiste a necessidade de realizar o profundo diagnóstico do que foi realizado com os recursos do FEAP e a mensuração dos resultados obtidos. Ressalte-se ainda que há que se levantar uma preocupação. Há que se ter cuidado na construção desse mecanismo institucional para tal não enseje a retirada do FEAP da SAA e como tal a pasta não seja esvaziada na sua capacidade de executar políticas públicas no campo da inclusão de agentes produtivos no processo de desenvolvimento setorial, em especial nos espaços de agricultura deprimida e na construção da classe média da agropecuá-

ria consubstanciadas enquanto uma gama de agronegócios familiares especializados regionalmente. Em linhas gerais há que se modernizar o FEAP para dar contemporaneidade estrutural a este instrumento cada vez mais essencial de políticas públicas para agricultura.

85



Textos para Discussão, n. 31/2012

Recebido em 14/02/2012. Liberado para publicação em 27/02/2012.