

ISSN 0103-9466

**UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO
DA POLÍTICA AGROINDUSTRIAL
NO BRASIL (1965-87)**

Walter Belik

TEXTO PARA DISCUSSÃO n°35

abril/1994

**INSTITUTO DE ECONOMIA
UNICAMP**

ISSN 0103-9466

**UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO DA
POLÍTICA AGROINDUSTRIAL NO BRASIL (1965-87)**

Walter Belik(*)

(*) Professor Doutor do Instituto de Economia da UNICAMP

Instituto de Economia, abril de 1994

COMISSÃO DE PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO DE ECONOMIA/UNICAMP

José Ricardo Barbosa Gonçalves
Maurício Chalfin Coutinho
Otaviano Canuto dos Santos Filho
Paulo Eduardo de Andrade Baltar
Paulo Roberto Davidoff Chagas Cruz (Coordenador)

FICHA CATALOGRÁFICA

BELIK, Walter

Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-87)/Walter Belik. - Campinas: UNICAMP/IE, 1994.

58 p. (Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n. 35)

1. Agroindústria - Brasil. 2. Política agrícola - Brasil. 3. Agricultura e Estado. I. Título. II. Série.

Exemplares avulsos poderão ser obtidos com Creuza A. Dias

INSTITUTO DE ECONOMIA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Comissão de Publicações	Preço/exemplar	2 UFIR
Caixa Postal 6135	Postagem	1 UFIR
13081-970 Campinas (SP)	TOTAL	3 UFIR

f.: (0192) 39.8295

fax: (0192) 39.1512

UM ESTUDO SOBRE O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA AGROINDUSTRIAL NO BRASIL (1965-87)

Walter Belik¹

Resumo

A fase de consolidação do Complexo Agroindustrial Brasileiro contou com um ativo suporte financeiro proporcionado pelo Estado. Ao lado do Sistema Nacional de Crédito Rural surgiu um grande número de fundos e programas, administrados pelas autoridades monetárias, voltados para as necessidades da agroindústria processadora.

No início, esses recursos pretendiam atender a agroindústria como um todo. Todavia, em face das pressões de grupos mais organizados, ou devido a certas prioridades governamentais, esses recursos terminaram por se concentrar em determinados segmentos da agroindústria.

(1) Professor Doutor do Instituto de Economia da UNICAMP.

CAPÍTULO I

APRESENTAÇÃO

Este trabalho parte de uma proposta ambiciosa: demonstrar a existência de uma Política Agroindustrial para o Brasil no período 1965-85. Estamos denominando ambiciosa porque na literatura econômica sequer existe concordância sobre a abrangência e o significado do termo agroindústria. Na área de Política Industrial encontramos, também, poucas referências a uma política dirigida, especificamente, para a agroindústria.

Nossa atenção sobre o assunto foi despertada pelo sucesso alcançado, nas últimas décadas, por segmentos da agroindústria processadora que até então tinham presença modesta no cenário econômico nacional. Havia uma vasta bibliografia sobre as políticas que impulsionaram o processo de modernização do campo (crédito rural, preços mínimos, assistência, técnica, etc.), mas muito pouco sobre as políticas que permitiram a sua agroindustrialização.

Neste sentido, a tarefa que nos colocamos foi a de reunir as peças de um grande mosaico de Programas Especiais e Fundos dirigidos ao setor agroindustrial. Procuramos mostrar que eles partiram de uma intenção deliberada dos governos da época de agregar valor aos produtos agrícolas. A este conjunto articulado de instrumentos denominamos Política Agroindustrial.

Desde meados da década de 60 existiu uma intenção clara, por parte dos governos militares, de se montar um grande fundo de financiamento para a agroindústria com suas receitas em parte vinculadas ao Sistema Nacional de Crédito Rural. Este fundo efetivamente existiu, mas por um breve período: quando diante da crise financeira do Estado foi obrigado a se fragmentar em diversos pedaços, atendendo a demandas específicas colocadas pelos diferentes interesses agroindustriais.

A abordagem adotada neste trabalho é a do neocorporatismo.² Partimos do suposto de que as políticas estabelecidas pelos governantes são resultado de uma relação em que os diferentes grupos de interesses, inclusive com ramificações dentro do aparelho de Estado, se fazem representar de forma orquestrada, buscando benefícios para o seu desenvolvimento. O Estado, por sua vez, representado pelas distintas agências governamentais, impossibilitado de garantir um planejamento global, adota critérios de seletividade, visando atender esses interesses e também os seus próprios enquanto ator (as "razões" de Estado).

O enfoque neocorporatista procura fazer uma distinção marcada entre interesses de Estado, interesses de governo (do regime) e interesses de seus funcionários, mostrando que uma política setorial é o resultado destes três conjuntos distintos de interesses. É preciso destacar que não estamos nos referindo a "interesses nus", mas a interesses reunidos em torno de propostas econômicas concretas. Isto faz com que os grupos de interesses possam ser desde industriais, produtores agrícolas ou trabalhadores ligados a um determinado produto, ou quaisquer outros atores que possuam interesses indiretos no mesmo; por exemplo: produtores de matérias primas, comércio, consumidores e outros. Ou seja, a reunião por grupos de interesses não segue necessariamente qualquer esquema de cadeia industrial.

Outro ponto de destaque é o fato de que estes interesses, objetos de políticas setoriais, possuem um relacionamento de mão dupla com o Estado: os setores podem ter se constituído de "dentro para fora", visando conquistar um espaço para elaboração de uma determinada política; ou de "fora para dentro" a partir da atribuição de *status* a um determinado grupo, fazendo com que determinados interesses se organizem em torno de certos objetivos. Há casos extremos de constituição de setores "de fora para dentro", pois podemos ter

(2) Como referências básicas para o enfoque corporatista, vale mencionar Schmitter (1974; 1985; 1988 e 1989), Streeck e Schmitter (1985), Cawson (1985 e 1986) e Offe (1989).

interesses que organizam a sua "clientela" dispersa ao redor de uma determinada política.

A constituição do setor "de dentro para fora" surge a partir da reunião de diferentes segmentos afins que se agrupam em torno de um interesse comum, visando implementar uma política em seu favor. Quanto mais ampla a articulação desses segmentos na sociedade, maior será a sua possibilidade de sucesso, ainda que em alguns casos os interesses oligopólicos de algum segmento liderem o setor. A articulação setorial pressupõe a quebra de determinadas lealdades de classe em função de interesses objetivamente colocados. Mas, como alerta Schmitter (1985, p. 50), ainda que um determinado setor possa se organizar autonomamente, há a necessidade objetiva de cumplicidade do Estado.³

Mas, a política agroindustrial foi articulada também ao nível do discurso governamental. A princípio, no Plano SALTE e, posteriormente, no Plano de Metas, a preocupação foi eminentemente agrícola no sentido de que este setor pudesse cumprir com as suas funções clássicas fundamentais. Já nos anos 60, as atenções do Governo se voltaram para uma estratégia de modernização do setor agrícola, o que incluiu o processamento e a melhoria nos canais de distribuição. Finalmente, com os planos pós-64, principalmente a partir do PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento de Costa e Silva, o discurso se alterou. Os planejadores deixaram de ver a ação da agroindústria apenas como um estágio suplementar de processamento, para colocar a estratégia de agroindustrialização no centro de um ambicioso programa de abastecimento interno, de substituição de importações e de geração de divisas. Tal estratégia tornou-se ainda mais saliente em meados da década de 70, com o II PND - Plano Nacional de

(3) Segundo Schmitter, "a ação do Estado é, pois, causa necessária, mas não suficiente das práticas corporativas" (1985, p. 50), o que demonstra a importância dada tanto ao Estado como aos demais agentes privados.

Desenvolvimento, quando passou-se a vislumbrar o País como um grande supridor mundial de alimentos e de matérias-primas semi-elaboradas.

Neste trabalho, vamos analisar como o Estado e os interesses constituídos colocaram em prática a sua estratégia agroindustrial. Passamos a descrever, em linhas gerais, o funcionamento dos principais instrumentos de política econômica colocados a serviço da agroindústria processadora.

O estudo divide-se, grosso modo, em duas partes e analisa os fundos e os programas administrados pelas agências governamentais. Entre os fundos, apresentamos o principal deles, o FUNAGRI-Fundo Geral para a Agricultura e Indústria; o Fiset-Fundo de Investimentos Setoriais; e o FINEX-Fundo de Financiamento à Exportação. Dentre os programas, por sua vez, estão a PGPM-Política de Garantia de Preços Mínimos; o PROÁLCOOL-Programa Nacional do Alcool; e o PROASAL-Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro-Alcooleiro. Nosso objetivo aqui é mostrar a vinculação dos fundos e programas junto ao Banco Central e ao Banco do Brasil, além do BNDES como repassador de recursos, e a sua utilização para o desenvolvimento setorial.

Por último, apresentamos nossas conclusões, destacando que a Política Agroindustrial foi decisiva para a constituição de determinados setores, sem a qual o sucesso observado, anteriormente, dificilmente poderia ter ocorrido.

O presente trabalho é uma versão adaptada de um dos capítulos de minha tese de doutoramento "Agroindústria Processadora e Política Econômica", apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP em agosto de 1992. Propositadamente, deixou-se de lado no presente sumário os aspectos teóricos do assunto, dados os objetivos de facilitar a leitura e apresentar de forma direta os resultados empíricos da pesquisa. Para aqueles que queiram se aprofundar no assunto, remetemos a leitura da referida tese.

CAPÍTULO II

PADRÕES DE FINANCIAMENTO DA AGROINDÚSTRIA PROCESSADORA

Neste capítulo, apresentaremos os instrumentos que permitiram a condução de políticas em favor do desenvolvimento da agroindústria processadora. Faremos um balanço com relação ao material levantado em entrevistas e aos documentos governamentais relativos à atuação do Estado no financiamento da agroindústria processadora nos anos 70. Nossa hipótese é que existiu um conjunto propriamente articulado de medidas governamentais no tocante às atividades agroindustriais, cujos objetivos seriam a modernização e a integração vertical das mesmas.

É fato comprovado que a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), no bojo das reformas econômicas constituídas a partir de 1964, proporcionou uma ligação muito estreita entre a agricultura e o seu segmento a montante - máquinas, equipamentos, sementes e insumos para a agricultura.⁴ Restaria, portanto, comprovar a existência de políticas que permitiriam a ligação da agricultura com o seu segmento a jusante - a agroindústria processadora.

A base empírica para a comprovação da nossa hipótese é o exame dos fundos de financiamento à agroindústria, incentivos fiscais e incentivos à exportação. Neste sentido, levantou-se a atuação do FUNAGRI-Fundo Geral para a Agricultura e Indústria, considerado o principal fundo de apoio à agroindústria a partir dos anos 70.

A partir de levantamentos e entrevistas realizadas no Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, Companhia de Financiamento da Produção, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e outros órgãos federais, procuramos demonstrar que de fato houve um conjunto articulado de

(4) Ver, por exemplo, Pinto (1981), Sayad (1984), Comin & Muller (1985) e Nobrega (1985).

instrumentos de apoio ao segmento processador de produtos agropecuários que configuram, na prática, uma política agroindustrial. Esta política, que teve início no final dos anos 60, teria permitido a emergência de uma nova indústria de bens intermediários e de bens finais de base agropecuária, voltados para o consumo urbano da população, assim como para a exportação.

Com base nesses dados e tendo em vista uma avaliação qualitativa realizada através das entrevistas, observamos evidências claras de que, também no caso da agroindústria processadora, o Estado teve um papel primordial ao proporcionar as ligações necessárias com a agricultura, em conjunto com os interesses setoriais constituídos.

Costuma-se atribuir à internalização da produção de máquinas e insumos para a agricultura, ocorrida a partir dos anos 60, o ponto de partida para a constituição dos Complexos Agroindustriais no País.⁵ Sendo o capitalismo um sistema, cuja dinâmica de expansão está ligada ao mercado de bens de produção, a constituição/internalização de um setor a montante da agricultura daria elementos para a sustentação de mais um movimento endógeno de acumulação de capital.

No entanto, a industrialização da agricultura só poderia se completar à medida que houvesse uma agroindústria processadora também moderna. Produzir em larga escala a partir de matéria-prima agropecuária pressupõe um setor processador bem ajustado e um mercado capaz de absorver seu produto. Em outras palavras, a oferta de matéria prima agropecuária em bases modernas pressupõe um setor processador demandante também moderno. Por este motivo, o processo de constituição dos CAIs tem, também como um dos seus elementos, uma política voltada para a agroindústria processadora.

Entender a forma de financiamento do Estado no período pós-64 é entender como se operou a transferência de rendas entre as classes, com vistas ao

(5) Ver a este respeito Muller (1981) e Kageyama et al. (1990), entre outros.

processo de industrialização. Transferência esta realizada diretamente pelo Estado ou indiretamente através dos fundos de financiamento, prática que predominou a partir da reforma e melhor articulação das políticas governamentais junto ao mercado financeiro.

Antes disto porém, no período de industrialização pesada, sob o comando do BNDE, o Estado brasileiro instituiu os fundos de desenvolvimento - por exemplo, o FRE-Fundo de Reparelhamento Econômico⁶ - para financiar os investimentos, públicos e privados. Observamos que, já nessa fase, a política brasileira de desenvolvimento brasileira tinha um componente elevado de déficit fiscal financiando os gastos público e privado.

Com a criação do Banco Central do Brasil, no bojo da reforma financeira dos anos 60, o Governo Federal concentrou uma série de fundos e programas sob a sua administração. Uma vez que o Banco Central, assim como o Banco do Brasil, eram gestores da política monetária do Governo e, como o orçamento monetário era sempre examinado precariamente pelo Poder Legislativo (inclusive as autorizações para emissão eram, e são, feitas sempre após os compromissos estabelecidos), os fundos de desenvolvimento acabavam agregando tanto recursos monetários como fiscais, a fim de cumprir os seus compromissos preestabelecidos.⁷

(6) Sobre a importância do FRE, ver Viana (1981, p. 35).

(7) No Brasil pós 64, seja porque o Estado não tinha condições técnicas para controlar a sua política econômica, seja porque propositadamente as políticas de desenvolvimento envolviam a necessidade de se incorrer em déficits fiscais, estes eram levados às últimas consequências. Até a reforma financeira de 1964, as políticas fiscal, cambial e monetária se confundiam por falta de instrumentos políticos de controle e mesmo levando-se em conta a estreita base de aplicação que havia para cada uma destas. Não queremos dizer que, naquela época, não havia uma política fiscal, cambial ou monetária, mas havia uma desarticulação considerável entre os meios empregados pelo Governo e os fins que eram objetivados. Segundo Teixeira, E. & Biasoto, G. (s.d.), "somente em 1988, com a conclusão do processo de unificação orçamentária, é que foi criada uma estrutura mais adequada para as contas fiscais, incorporando os gastos de responsabilidade do Tesouro que estavam no Orçamento Monetário e separando aqueles de natureza reembolsável numa peça contábil específica: o Orçamento das Operações de Crédito" (p. 5). Ver, também, Tavares (1977, p. 171), para a inoperância do antigo sistema de financiamento do setor público. No período pós 64, a falta de controle democrático sobre os

A reforma bancária de 1964 trouxe ainda um outro complicador: ao mesclar as atividades do Banco Central com o Tesouro Nacional, tornou-se também difícil separar a política do endividamento público da política monetária propriamente dita.⁸ Com isto, confundiam-se recursos fiscais com aqueles decorrentes da emissão de títulos. Confusão maior, porém, no que se refere ao trato das finanças públicas, viria a ocorrer ao longo dos anos 70, com a crescente estatização da dívida pública decorrente do endividamento externo.

Esta conformação do setor público dava uma relativa liberdade de ação para o Governo quanto a criação de novos programas de desenvolvimento. Neste período, não havia, praticamente, impedimentos administrativos ou mesmo constitucionais para a criação de fundos setoriais. Os recursos poderiam vir de fontes externas ou repasses de outras contas fiscais ou monetárias em poder do Banco Central. Esta liberdade permitia que os fundos, programas, linhas de crédito especiais, contas especiais e outras modalidades surgissem em profusão, possibilitando que, praticamente, qualquer atividade econômica estivesse enquadrada em algum tipo de programa, satisfazendo os mais diferentes interesses setoriais.

A seguir, passaremos a analisar os diferentes instrumentos criados pelo Governo, a partir de 1964, para a administração da política agroindustrial. Esses instrumentos serão analisados segundo o seu órgão gestor e o seu desempenho durante o período estudado.

orçamentos e a persistência da inflação não permitiram separar com clareza a origem e o destino dos recursos fiscais e monetários. Havia até mesmo uma porta aberta entre os dois orçamentos governamentais, dificultando sobremaneira a sua consolidação. Com a generalização do endividamento externo e a sua posterior estatização, o quadro das contas do Governo se complica ainda mais devido ao financiamento, via capital externo de risco, de projetos de desenvolvimento conduzidos ou geridos diretamente pelo Estado.

(8) A razão deste problema estava, como apontou Gomes (1985), na promulgação, em 1971, da Lei Complementar nº 12, que permitia o giro da dívida pública federal independentemente das estimativas aprovadas pelo Congresso para o Orçamento Monetário. Esta lei tinha como base a Lei nº 4.357 de 15/07/64, que criou as ORTNs com cláusula de ajustamento e dispôs que o giro da dívida pública federal seria administrado de forma quase autônoma pelo Banco Central.

1 Fundos de apoio à agroindústria

1.1 O Fundo Geral para Agricultura e Indústria-FUNAGRI

Em 1987, após um polêmico debate político e institucional, todos os fundos administrados pelos bancos oficiais, inclusive pelo BC, passaram para a administração da Secretaria do Tesouro Nacional-STN, subordinada ao Ministério da Fazenda. Com isto, encerrou-se um longo período iniciado com a criação do BC, em 1969, quando a administração de fundos de natureza fiscal se confundia com a administração da moeda. Todavia, muitas informações, que antes eram concentradas no Banco Central, foram perdidas ou destruídas com esta mudança. Assim, o nosso trabalho de coleta de dados passou a ser quase um trabalho de arqueologia.

Os fundos e programas administrados pelo BACEN, entre os quais o FUNAGRI, o mais abrangente de todos, encontram-se relacionados no Quadro II. 1 apresentado acima. Verificamos que o BC possuía diferentes fundos para as mais diversas atividades. No entanto, só nos interessa, aqui, aqueles ligados a atuação agroindustrial, dos quais o FUNAGRI é mais abrangente, exercendo o papel de um grande fundo de financiamento voltado às atividades agroindustriais.

Após o golpe de 1964, o Governo Federal, visando aperfeiçoar a Carteira de Crédito Agrícola e Comercial e Industrial-CREAI do Banco do Brasil, criou a CNCR-Coordenação Nacional do Crédito Rural e o Fundo Nacional de Refinanciamento Rural-FNRR, através do Decreto-Lei nº 54.019, de 14 de julho de 1964. Estes dois instrumentos tinham como objetivo estabelecer canais para o repasse de recursos provenientes do exterior, visando refinarçar a importação de fertilizantes e refinarçar os bancos comerciais nas suas aplicações de crédito rural. Além disto, em 1964-65 foram criados o FUNDECE-Fundo de

Democratização do Capital⁹ e o FIBEP - Fundo de Financiamento a Importação de Bens de Produção, na esfera do Banco Central; e o FINAME-Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, o FINEP-Fundo de Financiamento de Estudos, Projetos e Programas, sob a administração do BNDES, mas com o controle do Banco Central. Todos estes fundos tinham como objetivo repassar recursos obtidos no exterior, visando incentivar programas e projetos voltados para a modernização da agricultura.

Em setembro de 1965, através do Decreto-Lei nº 56.835, foi regulamentado o FUNAGRI, que já havia sido criado por lei anterior (a de nº 4.728, de 14 de julho de 1965). O FUNAGRI reunia o FUNDECE, o FIBEP, além do antigo FNRR, em uma só conta. Agregava, assim, recursos: i) provenientes de entidades financeiras nacionais e internacionais; ii) mobilizados pelo Banco Central no mercado; e iii) de saldos remanescentes das contas relacionadas. Este Fundo passou a ser administrado pelo Banco Central que, mais tarde, criou a conta FUNAGRI junto às autoridades monetárias. Recorde-se que, em novembro de 1965, fora instituído o SNCR, que seria a mola-mestra de toda a política voltada ao setor rural.

Em 1967, já sob pleno funcionamento do SNCR, a conta FUNAGRI, que até então era apenas um Fundo, vai tomando forma no Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias. A partir de 1967, através da Resolução 69, é instituída a conta FUNAGRI, que passa a remunerar os bancos com 6% a.a.¹⁰ sobre os depósitos aí realizados, em vista do não cumprimento dos níveis de exigibilidade do crédito rural.¹¹

(9) Este fundo tinha como objetivo financiar a compra de ações das empresas no mercado de capitais.

(10) Esta taxa foi estabelecida no nível da menor taxa praticada no crédito rural.

(11) Como se sabe, a exigibilidade bancária referente ao crédito rural é uma parcela sobre os depósitos à vista dos correntistas que a instituição financeira é obrigada a depositar junto ao Banco Central, visando à esterilização da moeda. Trata-se, portanto, de um instrumento de política monetária, também. Quando da instituição do SNCR, a exigibilidade para o crédito rural era de 10% sobre os depósitos à vista. No final da

Nesse ano, com a vinculação da conta FUNAGRI ao SNCR e a sua imediata consolidação, observamos o início de um movimento de fragmentação, voltado para o atendimento de situações particulares de cada setor, cujas atividades possuam ligações com o agro. Este movimento de fragmentação se intensifica a partir da década de 70, à medida que as condições financeiras para o crédito rural passam a ser mais difíceis e os produtores reivindicam "linhas especiais" para incentivar a industrialização de matérias primas e a comercialização de insumos e equipamentos modernos. Na prática, o FUNAGRI se fragmenta, atendendo a demandas específicas de setores organizados, que passam a requerer uma diferenciação nas suas condições de financiamento.

Assim, em 1967 é criado o FUNDEPE com empréstimos do BIRD. Em 1970, os recursos provenientes da venda de café no mercado interno dão origem ao FUNDAG. Em meados da década de 70, surgem o Proálcool Industrial, ligado ao Programa Nacional do Alcool; a conta SEPLAN, que representava a subscrição de ORTNs pela SEPLAN para o financiamento de programas com dotação junto ao Banco Central; o PROCAL, buscando abastecer as áreas de cerrado; o COREX, visando desenvolver corredores para transporte de cereais, carne congelada, alimentos e rações; o PRONAZEN, visando elevar a capacidade de armazenagem de algumas agroindústrias típicas, como a de óleos vegetais e a de carnes frigorificadas; e, posteriormente, o PAGRI.¹²

Na década de 80, tem início uma nova fase de criação de fundos especiais, uma vez que o SNCR passou a contar em seu bojo com um subsídio cada vez menor, dado que, a partir de 1979, passou-se a vincular as taxas de juros dos empréstimos à variação da inflação, tornando-os mais onerosos. Recorde-se que, em 1980, também a PGPM é incorporada ao FUNAGRI. Em

década de 80, com a hiperinflação batendo à porta da economia, a exigibilidade elevou-se a 80% dos depósitos à vista para os bancos grandes.

(12) A denominação "PROGRAMA" pressupõe ligações deste objeto com um determinado fundo. Em alguns casos a consolidação de um fundo dá origem a diversos programas.

1982, alguns programas de menor porte, porém similares, como o COREX, o PAGRI e o PRODAGRI, fundem-se no FNRI, o qual passa a abrigar, também, outros fundos antigos como o POLOMAZÔNIA, O POLONORDESTE, O PLANCAFÉ, etc. Finalmente, em 1983, criou-se o PROBOR e o PRONAGRI. O primeiro apoiou a formação da lavoura e a exploração industrial da borracha; e o PRONAGRI foi mais um programa especial de financiamento utilizado para a capitalização de empresas agroindustriais.

Apesar de ter sido criada em 1967, a conta FUNAGRI só apresentou dados consolidados em 1971. No entanto, já a partir de 1969, foi possível contabilmente reunir as subcontas do FUNAGRI. No ano de 1969 já havia um razoável volume de recursos, equivalente a mais de 12% daquele empregado no SNCR e que aumentou até um novo patamar, a partir de 1977, com a constituição dos novos subfundos já citados. Os recursos do FUNAGRI passaram a equivaler a aproximadamente 37% do volume financiado através do SNCR.

Como parte significativa do FUNAGRI é proveniente do não-cumprimento da exigibilidade bancária, e esta é calculada sobre os depósitos à vista dos bancos, a crise financeira que se abateu sobre o SNCR teve reflexos diretos sobre as dotações do FUNAGRI. Com isto se observa que os "anos dourados" do FUNAGRI, assim como os do SNCR, são aqueles de inflação baixa e exigibilidade alta. Como exemplo, temos os anos de 1976, 1977 e 1978, quando a exigibilidade estava em 10% dos depósitos à vista, mas a variação do IGP era de 41%, 43% e 39%, respectivamente; e mesmo 1979 e 1980, quando a inflação se elevou a 54% e depois a 100%, mas a exigibilidade estava fixada em 25% sobre os depósitos à vista.

Tal movimento pode ser visualizado na Tabela II. 1, que apresenta os dados do FUNAGRI consolidados para o período 1969-87. Para os anos anteriores não havia informações consolidadas para esse Fundo e, após 1987, os fundos como um todo passaram a ser administrados pela Secretaria do Tesouro

Nacional e essas informações deixaram de ser publicadas. De qualquer forma, o período abordado corresponde basicamente ao período que queremos analisar.

Identificamos claramente, na Tabela II. 1, duas fases bem delineadas. Na primeira, entre 1969 e 1977, houve um crescimento extraordinário das aplicações do Fundo, as quais, em pouco mais de oito anos, foram multiplicadas por 13 vezes, suplantando, inclusive, o próprio crescimento dos recursos à disposição do crédito rural como um todo. Foi o período de implantação do FUNAGRI, movido por fontes internas e principalmente externas, com rápido retorno de suas aplicações. Conseguiu, então, firmar-se como o principal Fundo Governamental de apoio às atividades agroindustriais. Na segunda fase - após 1977 - os saldos das aplicações do Fundo começaram a se reduzir em termos reais. A composição dos recursos se alterou, com uma predominância cada vez maior daqueles provenientes de adiantamentos do Banco Central (emissões e outros recursos de origem monetária) e, em menor escala, de recursos externos. Com isso o FUNAGRI elevou a sua vulnerabilidade e os saldos empreenderam um caminho descendente. Observa-se, ainda pela Tabela II. 1, que em 1986 o volume de aplicações havia caído a níveis equivalentes ao início de suas operações, sendo sustentado, como se verá, basicamente, pelas aplicações do Proálcool.¹³

A Tabela II. 2 nos permite comparar o FUNAGRI com outros fundos administrados pelo Banco Central, confirmando a magnitude dos recursos desse Fundo e reforçando o que já havíamos observado nas comparações com o SNCR.¹⁴ No início do período, o FUNAGRI contou com um volume restrito de recursos, crescendo ano a ano até situar-se no patamar de 50% do total de

(13) As comparações do FUNAGRI com o SNCR devem ser feitas com muito cuidado, pois há um campo de sobreposição entre estes, com uma parcela do FUNAGRI sendo contabilizada como Crédito Rural. Este é o caso da PGPM que, em determinadas ocasiões, tem os seus recursos utilizados pelo Governo para compra de estoques reguladores, podendo aparecer, então, duplamente nas contas de apoio ao setor agrícola.

(14) A comparação tem início em 1972, pois no período anterior não existia um demonstrativo das transações entre fundos. Portanto, compará-los entre si seria contar duplamente algumas aplicações, visto que é bastante comum do volume de recursos aplicado por um determinado fundo, a aplicação em outro fundo.

recursos aplicados. A partir daí se estabilizou, caindo, em 1985, para a faixa dos 15%.

A queda relativa do volume de recursos aplicados pelo FUNAGRI, *vis à vis* os outros fundos, traduz a mudança nas prioridades do Governo com o incentivo a outros setores da economia, resultado de novas demandas setoriais. Já em 1982, observou-se o crescimento do FDPAP proveniente das quotas de contribuição sobre exportação e venda de café dos estoques oficiais, além de cacau, algodão e carne. Estes recursos eram usados em programas de fomento para esses produtos, além de financiar as atividades do Instituto Brasileiro do Café - IBC.

Mais tarde, o FDPAP transformou-se no FDPE, que passou a realizar as mesmas tarefas. Na década de 80, o maior fundo entre aqueles administrados pelo BACEN foi o FINEX que, juntamente com o FDPE, visava incentivar as exportações - prioridade do Governo no período para fazer frente aos pagamentos da dívida externa. Cresceu, também, a importância das Reservas Monetárias de contingência, utilizadas pelo Banco Central para socorrer instituições financeiras e fazer face a eventuais calamidades e outras necessidades esporádicas enfrentadas pelo Governo.

Fato importante na queda da participação relativa do FUNAGRI foi a ascensão de um novo subfundo/programa denominado PROASAL, criado em dezembro de 1982. Já no seu primeiro ano de existência (1983), o PROASAL aplicou mais de uma quarta parte de todos os recursos de fundos e programas administrados pelo BACEN no auxílio a empresas sucro-alcooleiras em situação delicada (ver tópico apresentado adiante). Nos anos seguintes, manteve sua importância a níveis até superiores aos do FUNAGRI, ficando atrás apenas das Reservas Monetárias do Banco Central.¹⁵

(15) As Reservas Monetárias fazem parte dos Fundos e Programas, porém têm uma destinação especial. Podem ser utilizadas para: a) proporcionar suporte financeiro ao combate à inflação, com pagamento de subsídios e

Quanto a composição interna da participação de cada subfundo no contexto do FUNAGRI, no período 1968-85, observamos que o FNRR, dada a sua ligação com os bancos comerciais no sentido de realizar um trabalho acessório ao crédito rural, foi ao longo de todo o período analisado a principal subconta do FUNAGRI, começando a perder sua importância relativa a partir de 1979. O FNRR é um fundo voltado para o armazenamento e a industrialização de produtos agropecuários, o custeio dos produtores, o fortalecimento dos pequenos e médios produtores, a introdução de métodos de produção, o financiamento a cooperativas e a industrialização de carne e óleos vegetais. Dado o caráter sigiloso dos dados apresentados, não foi possível mapear o destino particular das aplicações do FNRR.

Observamos pelo Quadro II.1, mostrado anteriormente, que o FNRR é o subfundo pertencente ao FUNAGRI que possui o maior número de programas de atuação. As contas do FNRR estão ligadas, teoricamente, às aplicações exclusivas de cunho agropecuário, ou seja, às atividades de custeio e investimento agropecuário. Assim, numa aproximação do que deveria ser o financiamento agroindustrial propriamente dito, esta subconta ficaria de fora.¹⁶

estoques reguladores; b) honrar compromissos em moeda estrangeira. As fontes de recursos são: a) 75% do lucro realizado pelo BACEN na compra de moeda estrangeira; b) rendimentos gerados por suprimentos especiais do BACEN em Fundos e Programas. Em resumo, são rendimentos que o BACEN obtém na gestão do câmbio e da moeda e que são utilizados para financiar operações nos setores público e privado (ver Gomes, 1975, p. 47).

(16) Porém, vale destacar que, dentro do FNRR, determinados programas não guardam sequer relação com a atividade agrícola, como por exemplo o POLOBRASÍLIA, onde um considerável volume de recursos tem sido rateado entre um pequeno número de empresários para a realização de atividades na construção civil ou no comércio, contando com taxas de juros favorecidas e crédito do setor rural. Outros programas inseridos no FNRR, como por exemplo aqueles ligados ao café (PRC e PERCG) e ao açúcar (PROCANOR e POLONORDESTE), segundo fontes do Banco Central, têm sido usados para o atendimento de demandas da máquina administrativa do IBC-Instituto Brasileiro do Café ou do IAA-Instituto do Açúcar e do Alcool. Tendo em vista estas observações, podemos colocar de lado o FNRR para os interesses imediatos deste trabalho, que são os de dimensionar e fazer comparações com os recursos destinados ao financiamento agroindustrial.

A rigor, todas as aplicações na área rural provenientes do FUNAGRI podem ser consideradas como integrantes do que se convencionou chamar de crédito rural, ainda que estas estejam financiando a agroindústria propriamente dita. Desta forma, uma vez que o nosso objetivo é analisar unicamente o comportamento dos subfundos voltados para o financiamento agroindustrial, para efeito de comparação, é necessário retirarmos o FNRR, o PROCAL, o FUNDEPE, o FUNDAG e outros subfundos puramente agrícolas dos nossos totais.

Neste universo de subfundos, as contas relativas ao financiamento agroindustrial por excelência formam também um conjunto à parte. Portanto, a fim de compararmos a magnitude do FUNAGRI no financiamento agroindustrial com o SNCR, seria necessário enumerar estas contas (subfundos) e comparar os seus fluxos agregados. Com isto seria possível ter uma idéia da ordem de grandeza dos saldos aplicados ano a ano, exclusivamente, na agroindústria processadora.

Os subfundos genuinamente voltados à agroindústria processadora são os seguintes: a) Fundo Nacional de Refinanciamento Industrial, agregando os programas PRODAGRI, PAGRI, COREX/PAGRI e outros menores resultantes de convênios com o BID ou o BIRD; b) PROÁLCOOL ; c) PGPM - parte relativa a operações com terceiros; d) PRONAGRI; e) FUNDECE; f) PRONAZÉM; e g) PROBOR.

Podemos, pois, observar aplicações industriais em outros subfundos também. Como já mencionamos, é muito difícil desmembrar o destino dos recursos em uma aplicação. Em uma aproximação desses fluxos de crédito agroindustrial, tendo em vista a agregação dos subfundos ou programas genuinamente agroindustriais apresentados anteriormente - a qual chamaremos de FUNAGRI agroindustrial - observamos também o mesmo movimento verificado

no FUNAGRI. As aplicações cresceram bastante a partir de 1977, atingiram o ápice em 1981-82, declinando rapidamente a partir de então.

Comparando as aplicações realizadas, observamos que a participação das contas agroindustriais no FUNAGRI era reduzida até 1977, passando a ter maior importância nos anos 80. Em 1982, por exemplo, as contas agroindustriais representavam 59,6% do FUNAGRI em termos de aplicações. Nesse mesmo ano, o saldo de aplicações das contas agroindustriais havia crescido seis vezes mais que o crescimento dos saldos das aplicações das contas do FUNAGRI, comparando-se com 1977.

Nossa estimativa não incluiu a PGPM, pois não foi possível estabelecer um método para trabalhar com a sazonalidade dos recursos e aplicações da PGPM (na seção seguinte serão feitas considerações sobre a PGPM). Estas informações referem-se às aplicações líquidas em termos constantes ao longo do período. Foram obtidas pela somatória das aplicações dos subfundos deflacionadas pelo IGP-DI (FGV).

Esses valores, porém, só podem ser melhor entendidos se comparados com as aplicações do SNCR. Assim, verificamos pela coluna 5 da Tabela II. 1 que o FUNAGRI, em termos de aplicações, correspondeu a algo entre 4,5 e 37,3% do Crédito Rural do SNCR. No final dos anos 70, devido ao volume expressivo de recursos à disposição deste fundo (alta exigibilidade bancária), o FUNAGRI teve uma grande importância se comparado ao Crédito Rural. Já o crédito agroindustrial contido no FUNAGRI teve participação mais modesta ao longo do período estudado, não ultrapassando mais de 10,0% do total, sendo que sua participação foi maior e crescente a partir da 2ª metade da década de 70.¹⁷

(17) Vale ressaltar que, por motivos metodológicos, não foi considerado neste crédito agroindustrial a PGPM. Mas, se acrescentarmos ao chamado FUNAGRI agroindustrial os recursos deste programa, o volume de aplicações cresce significativamente.

Considerando que, historicamente, o Crédito Rural no Brasil tem se concentrado em mais de 70% na modalidade de custeio, 15 a 20% em comercialização e entre 10 a 15% em investimento, observamos uma proporção de crédito agroindustrial do FUNAGRI (que é, basicamente, um crédito de investimento), equivale ao gasto histórico em investimento do total do Crédito Rural, o que não pode ser vista em absoluto como irrelevante. Ou seja, ao compararmos o crédito industrial do FUNAGRI com as demais modalidades de crédito de investimento contidas no SNCR, verificamos que o seu peso ainda é bastante expressivo.

1.2 O Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX

Vimos anteriormente que, retirando-se a Reserva Monetária e os fundos externos (ou fundo de contrapartida de empréstimos externos), os principais fundos em atuação junto ao Banco Central foram o FINEX e o PROASAL. Com a perda de importância do FUNAGRI como um todo, no início da década de 80, emergem estes dois fundos compondo 65% das aplicações em fundos e programas administrados pelo Banco Central. Esta proporção mais tarde se reduziu, de forma que, em 1987, representavam apenas 14% do total de aplicações em Fundos e Programas do BACEN (ver Tabela II. 2 apresentada anteriormente).

O FINEX foi criado pela Lei 5025, em 1966, e atuou como um mecanismo de financiamento de capital de giro às empresas exportadoras, adiantando receitas de vendas ("buyers credit"). Neste contexto, a presença dos produtos agrícolas "in natura" foi secundária, sendo superada pelos produtos manufaturados e semimanufaturados. Seu principal objetivo era o de apoiar o esforço exportador brasileiro, adiantando créditos aos clientes externos; financiando exportadores nacionais na compra de bens exportáveis; na complementação da remuneração em cruzeiros de produtos de exportação que

pudessem encontrar dificuldade temporária de colocação no exterior; no estabelecimento de adequada relação de preços entre o produto exportado "in natura" e seus manufaturados ou derivados; no financiamento à produção e estocagem de produtos agrícolas de exportação e outros (ver Marcon & Barbosa dos Santos, 1981).

Na sua concepção original, o FINEX tinha como objetivo financiar exclusivamente a exportação de bens de capital. Mais tarde, este Fundo derivou para o financiamento à exportação de manufaturados em geral. Para a agroindústria, além de suas funções regulares, o mecanismo de financiamento funcionou através da equalização das taxas de juros praticadas pelos bancos exportadores e o seu controle era feito diretamente pelos bancos privados, eliminando, assim, surpresas decorrentes de elevação das taxas de juros internas para os compradores externos.

Os juros estabelecidos pelos empréstimos variavam, nos anos 80, entre 7,5 e 8,5% a.a., mais a correção cambial, sendo que o subsídio ocorria pela diferença entre estas - estabelecidas pelo Banco Central - e as taxas de juros de mercado e mais as diferenças das correções cambial e monetária. Vale lembrar que, no período, as taxas de juros internacionais chegaram a 20,2% - como a "prime" no início dos anos 80, o câmbio esteve supervalorizado - como ocorreu com a prefixação de 40% em 1980. Como resultado destes diferenciais, houve uma substancial transferência de recursos ao setor privado.

Segundo documento interno do Banco Central, os subsídios ao setor privado não-financeiro por conta do FINEX estiveram em posição de destaque nos anos de 1984, 1985 e 1986, dentro de uma amostra específica abrangente do período 1983-86. Em 1986, por exemplo, o subsídio gasto pelo Banco Central ao FINEX atingiu US\$ 342 milhões contra US\$ 1.194 milhões do subsídio ao trigo. No total, o Banco Central concedeu naquele ano US\$ 2.449 milhões de subsídios

ao setor privado não-financeiro, sendo que o FINEX recebeu um montante superior ao setor de Açúcar e Alcool.

Estima-se que, em 1979, ano de auge, 15,0% das exportações brasileiras de manufaturados tenham sido realizadas com apoio do FINEX (Marcon. & Barbosa dos Santos, 1981, p. 15). Dados compilados pelos autores citados chegam ao volume global de US\$ 3,7 bilhões de mercadorias e serviços financiados pelo FINEX no período 1968-80. Todavia, o FINEX foi apenas um dos instrumentos à disposição da agroindústria, tendo sido complementado pelo *draw-back*¹⁸, BEFIEEX¹⁹, reduções de Imposto de Renda, isenções de IPI e ICM, crédito-prêmio e outros incentivos pré e pós-embarque. Baumann(1989), analisando este conjunto de incentivos nas décadas de 70 e 80, concluiu que estes variaram entre 45,1% e 72,7% do preço FOB dos produtos exportados.

A análise global dos dados do FINEX confirma a sua importância, mas, devido à grande variedade de combinações deste fundo com os demais incentivos às exportações, o seu impacto só poderia ser avaliado empresa por empresa. Por este motivo, apesar da importância do FINEX para o financiamento de uma série de bens manufaturados, este não será analisado em profundidade por fugir ao escopo deste trabalho.

1.3 O Fundo de Investimento Setorial - Fiset/Reflorestamento.

Os incentivos à atividade de reflorestamento no Brasil surgem a partir da promulgação do segundo Código Florestal em 1965. Até então, a regulamentação e a atuação do Estado no controle do setor eram incipientes. Tanto a indústria de

(18) O *draw-back* já existia desde 1957, embora pouco utilizado. Em 1967, este instrumento recebe uma nova legislação.

(19) O Programa BEFIEEX (Benefícios Fiscais à Exportação) é criado em 1972, traduzindo-se por um verdadeiro "pacote" de apoio às indústrias exportadoras registradas com um "plano de exportação" junto à CPA - Comissão de Política Aduaneira.

celulose e papel, como a siderurgia, atuavam de forma inconseqüente, devastando extensas áreas de mata natural.²⁰

Até 1966, data de criação da primeira legislação concedendo incentivos fiscais ao setor, as empresas de celulose e papel eram abastecidas por pequenos reflorestamentos próprios, por matas naturais de pinheiros (como ocorreu no Paraná), ou por reservas da Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Em 1965, é instituído o novo Código Florestal Brasileiro em substituição ao diploma de 1934, claramente obsoleto.²¹ Neste, há uma tentativa de colocar em marcha um sistema de incentivos fiscais ao setor, estes que, posteriormente, seriam aperfeiçoados pela Lei nº 5.106 de 1966. No artigo 38 do Código está presente a isenção "a qualquer tributação". Da mesma forma, não seria considerado tributável "o valor dos produtos florestais obtidos em florestas plantadas, por quem as houver formado" (art. 38).

Ainda, "o investimento realizado em florestamento e reflorestamento seria deduzido integralmente do imposto de renda e das taxas específicas ligadas ao reflorestamento" (art. 38). As empresas reflorestadoras contariam, ainda, com prioridade na concessão de créditos oficiais que deveriam ser "a juros e prazos compatíveis" (art. 40).²² A Lei nº 5.106 permitia, também, às pessoas físicas,

(20) No primeiro Código Florestal, instituído em 1918, já estava prevista a reposição industrial da madeira. Em 1934, com a reformulação do Código, colocou-se explicitamente a necessidade de reposição de madeira pelo setor siderúrgico. Entretanto, muito pouco foi feito pelos governos, para efetivamente incentivar o plantio. Destacamos a atuação do Instituto Nacional do Pinho - INP, que representou o primeiro embrião de um órgão de política florestal no Brasil.

(21) No seu artigo 20, a Lei nº 4.771, que cria o novo Código Florestal, dispunha: "As empresas industriais que, por sua natureza, consumirem grandes quantidades de matéria-prima florestal, serão obrigadas a manter, dentro de um raio em que a exploração e o transporte sejam julgados econômicos, um serviço organizado que assegure o plantio em novas áreas equivalente ao consumido para seu abastecimento". A lei estabelecia multas para aqueles que não cumprissem o disposto acima em um período de 5 a 10 anos da instalação da indústria.

(22) Segundo Nelson Lescher, Presidente da Sociedade Brasileira de Silvicultura, havia uma pressão nacionalista pelo desenvolvimento rápido da indústria papelceira. Isto ocorria porque, praticamente, todo papel-jornal consumido no Brasil era importado e, com a devastação de suas áreas de florestas naturais, rapidamente sua dependência externa iria aumentar.

entrar na atividade florestal, abatendo as aplicações do seu imposto de renda. Já para as pessoas jurídicas, houve uma reformulação do conceito de investidor/reflorestador, que deixou de estar centrado na figura de uma única empresa, abrindo a possibilidade da criação de empresas especializadas em reflorestamentos, tendo como fonte de recursos outras empresas investidoras.

Foi com base nessa legislação que, no período, teve início as atividades de um grande número de empresas reflorestadoras. A corrida para os incentivos fiscais no reflorestamento acelerou-se quando, em novembro de 1970, com o Decreto-Lei nº 1.134, abriu-se uma brecha na legislação, permitindo que a atividade de reflorestamento fosse dirigida por Sociedades em Conta de Participação - SCP.²³

Em 1971, em claro desacordo jurídico, um novo decreto abriu a possibilidade de pessoas físicas e jurídicas se associarem, podendo ser equiparadas às SCP.²⁴ No entanto, em realidade, o investidor pessoa física não tinha muito claro com quem havia formado a sociedade e nem o seu peso diante dos outros sócios.²⁵

O resultado desta liberalidade foi a criação de inúmeras empresas-fantasma no segmento de reflorestamento, com a emergência de vultuosas somas sendo desviadas de seus fins. Neste contexto, surge a atividade de intermediação

(23) De acordo com os juristas, a equiparação da Sociedade em Conta de Participação com a Pessoa Jurídica, pelo referido Decreto-Lei, foi imprópria e provocou profundas distorções na utilização dos incentivos fiscais (ver Pigatte Junior & Watanabe, 1987). Distorções estas que só seriam corrigidas, parcialmente, em 1974 com a criação do FASET. Como característica da SCP impõe-se o ocultamento dos seus sócios, fazendo com que a sociedade seja dirigida pelo sócio comanditado que a representa nas relações contratuais. A figura jurídica que ampara estas sociedades tem origem na Idade Média, quando se impunha a necessidade de ocultar a identidade de determinados sócios por pertencerem ao clero ou a determinados ramos da nobreza. No Brasil, estas sociedades estão previstas no nosso Código Comercial, ressalvando-se que a participação se dá entre pessoas.

(24) As SCPs são regidas pelos artigos 325 e 328 do Código Comercial Brasileiro.

(25) Para todos os efeitos, o sócio-ostensivo, ou a administradora desta sociedade, seriam os únicos a responder perante o IBDF-Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, criado em 1967, ou qualquer outro órgão fiscalizador do Governo. Com isto, abrir-se-ia a possibilidade de uma grande empresa fazer uso de outra empresa artificial ou fictícia, criada com o único intuito de ocultar os verdadeiros interesses em atuação.

de CPRs - Certificados de Participação em Reflorestamentos, em troca de comissões, e os projetos de reflorestamento passam a ter um papel marginal diante da finalidade última que eram as deduções de imposto de renda.²⁶

Finalmente, o DL nº 1.376/74 deu um corpo homogêneo à Política de Incentivos Fiscais, carreando para as atividades contempladas recursos de pessoas físicas, através do Fundo 157, e recursos de deduções de imposto de renda para empresas. Aquelas que tivessem feito a opção pelo Fiset/Reflorestamento, criado pelo Decreto-Lei, em projetos específicos, teriam de forma imediata os seus recursos providenciados pelas agências de desenvolvimento. Para as empresas que não tivessem nominado estas suas preferências, os certificados iriam para leilão, onde seriam trocados por cotas de "projetos comuns" administrados pelas próprias agências aplicadoras.²⁷

(26) Como toda e qualquer sociedade, a SCP deveria ter um Capital Social, porém os investidores que estavam deduzindo parcelas de seu imposto de renda não poderiam qualificar estes recursos não transferidos ao Governo como capital. Entretanto, o Decreto-Lei nº 1.376 de 1974, que instituiu o Fiset, "resolveu o problema". Para todos os efeitos, passou a considerar o valor das deduções/abatimentos no imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas como sendo capital votante. Esta norma criava um impasse difícil de ser resolvido para a administração dos projetos realizados em comum, pois omitia a forma de dar representatividade aos diferentes sócios.

(27) No caso de projetos próprios, o investidor recebia do Fiset ações ou Certificados de Participação em Reflorestamentos-CPR, sendo que a atuação do Fiset seria a de simples intermediário. Para os projetos comuns, o investidor receberia cotas do Fiset representadas por Certificados de Investimento - CI (os CIs são os Certificados de Aplicação previstos em lei), que poderiam ser vendidos a terceiros ou trocados por CPRs das carteiras do Fiset em leilões periódicos organizados pelo Banco do Brasil. O resultado final dos dois processos, do ponto de vista do investidor, poderia ser o mesmo, mas, para o condutor ou organizador do projeto, as duas formas de dedução do imposto de renda têm uma tramitação totalmente distinta. Nos projetos próprios, o titular do projeto recebe uma cópia da opção feita na declaração do imposto de renda do contribuinte-investidor e, imediatamente, entra em contato com o IBDF e o Fiset/R a fim de receber os recursos que lhe cabem. Já nos projetos comuns, denominados "vala comum", o titular do projeto, que não obteve ao menos 51% do capital votante da sociedade (que pode ser uma SCP), deve tentar obter parcelas dos recursos em poder dos investidores, comprando os CIs diretamente ou trocando-os por CPRs em leilões, o que evidentemente diminui as possibilidades de sucesso do empreendimento (ver Banco do Brasil, 1986). Devido a esta particularidade, tornou-se praxe a constituição de SCP para a exploração florestal ou, em outros casos, o agenciamento de contribuintes para projetos próprios.

Passados pouco mais de seis anos de vida do Fiset, e devido à inúmeras denúncias apresentadas à imprensa sobre a malversação dos incentivos fiscais, o Executivo decidiu enviar mensagem com Projeto de Lei ao Congresso em abril de 1981, visando impor penalidades às empresas que não estivessem obedecendo ao projeto original a que tinham se proposto.²⁸ Para se ter uma idéia da disparidade desses valores, a COMIF-Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais, que realizou um trabalho de avaliação do sistema de incentivos em 1986, apontou para um diferencial entre o custo incentivado e o de mercado da ordem de 110% em 1975 e de 76,5% em 1976. Levantamentos realizados, posteriormente, mostram diferenciais de até 200% no ano de implantação dos projetos.

No bojo dessas medidas de moralização, em 1983 são introduzidas modificações na sistemática de liberação de recursos de tal forma que 50% eram liberados ao final da 1ª etapa e o restante na conclusão. Além disto, as empresas reflorestadoras com áreas acima de 200 ha eram obrigadas a aplicar também uma parte de recursos próprios.²⁹ A partir de 1986, os incentivos fiscais foram minguando até que, em 1988, o sistema é extinto não só por absoluta falta de recursos, mas, também, por sua inoperância.³⁰

(28) Em função desses problemas, emergiu - como esforço de um grupo de trabalho liderado pelo Ministério do Interior - o Projeto de Lei nº 5.661 de 1981. O projeto sugeria a aplicação, às empresas que estivessem desviando recursos, de penalidades que iriam desde a declaração de idoneidade da Empresa e de seus dirigentes para transacionar com a Administração Pública, até multas de 50% sobre os valores liberados, além da devolução destes mesmos valores corrigidos monetariamente. Este projeto de lei foi engavetado no Congresso Nacional após receber parecer favorável de todas as Comissões, não tendo sido votado até 1986, quando o Poder Executivo criou uma nova comissão (a COMIF) para estudar o assunto.

(29) Ver Bacha (1991, p. 151).

(30) Em 1986, o Fiset/R foi o único fundo de incentivos fiscais que não conseguiu atingir o seu orçamento. O FINOR e o FINAM, por sua vez, superaram facilmente o seu orçamento. Já o Fiset-Pesca e Turismo teve um peso no orçamento bastante limitado. Segundo fontes da Associação Brasileira dos Investidores de Projetos Incentivados (ABIPI) "os números da Receita Federal expressam um desinteresse do investidor na área florestal devido, sobretudo, à inexistência de uma política clara e bem definida para o reflorestamento, especialmente de comercialização de preços (sic). Além disto, o retorno dos investimentos no setor florestal é de longa maturação e os projetos de difícil fiscalização". As perspectivas não se apresentavam animadoras para os anos seguintes, pois, a partir de 1987, a participação do Fiset nos projetos deveria se reduzir a 50% no máximo, sendo que

Quanto ao volume de recursos alocados à política de apoio ao setor de papel e celulose, não há estimativas sobre o volume proveniente dos incentivos fiscais e do Fiset/R na atividade reflorestadora. Uma avaliação precisa desse montante seria quase impossível de se realizar dado o número de projetos que receberam incentivos, sua localização diferenciada e o tipo de árvore plantada. Entretanto, segundo um especialista consultado, o valor total da renúncia fiscal decorrente da implantação dos incentivos fiscais, entre 1965 e 88, foi de, aproximadamente, US\$ 2 bilhões.³¹

Em avaliação realizada pelo IPEA, em 1986, verificou-se que "a Lei nº 5.106 (de 1966) provocou uma corrida desenfreada do meio empresarial para o setor de reflorestamento" (COMIF, 1986, p. 106). Novos grupos foram constituídos para explorar a atividade florestal e projetos foram elaborados sem qualquer planejamento. Nesta época surgem, também, as primeiras empresas reflorestadoras independentes. Já no período que vai de 1970 a 1974, ocorreu um verdadeiro "boom" dos projetos de reflorestamento com a constituição de inúmeras SCP que, como vimos, eram totalmente inadequadas para gerir fundos de investimento em reflorestamento.

Verificamos, pela Tabela II.3, que, em 1966, os projetos de reflorestamento voltados para o segmento de papel e celulose foram responsáveis pelo plantio de 1.642 ha de reflorestamentos, como decorrência dos benefícios fiscais. Em 1974, essa área se eleva para 42.579 ha, atingindo o seu ponto máximo em 1976 com 52.743 ha. A partir de então, essa área cai lentamente. Até 1985, a participação das áreas próprias de plantio foi sempre menor que as

esta seria realizada a partir de então sob a forma de debêntures não-conversíveis (Gazeta Mercantil, 21/01/87, p. 11).

(31) Entrevista com Antonio Carlos do Prado do IBAMA, ex-dirigente do IBDF e membro do COMIF. Em 1986, o COMIF havia recomendado a continuidade da transferência de recursos públicos apenas em casos específicos, respeitando-se as exigências de que estes fossem projetos próprios em regiões determinadas (Norte e Nordeste), com uma participação significativa de recursos próprios, apesar de nas "pequenas empresas prioritárias" não se exigir capital próprio.

incentivadas. Até meados dos anos 70, não havia praticamente reflorestamentos voltados para papel e celulose provenientes de áreas próprias.

A evolução do número de firmas reflorestadoras acompanhou o crescimento verificado nas áreas reflorestadas. Em 1967, havia 20 empresas reflorestadoras e, em 1977, este número se eleva para 500.³² O reflorestamento a partir de recursos próprios só tomou maior fôlego em 1977, estabilizando, inclusive, o número de empresas reflorestadoras independentes. Daí em diante, as áreas próprias crescem aceleradamente, ultrapassando as áreas incentivadas em 1986. No cômputo geral do período 1966-89, isto é, desde o início dos incentivos fiscais constantes no Código Florestal até 1989, o total de plantios incentivados ainda suplanta os plantios realizados com recursos próprios. Esta pequena vantagem, porém, já tende a ser quebrada nos próximos anos devido à inexistência de novos mecanismos de incentivo ao reflorestamento.

Considerando que, entre 1966 e 1989, foram plantados 776.393 ha com incentivos fiscais e dada a estimativa de renúncia fiscal da ordem de US\$ 2 bilhões, temos um custo de implantação por hectare equivalente a US\$ 2.580, incluindo todas as despesas. Estimativas realizadas pela COMIF para o período 1975-85 confirmam estes números, demonstrando, inclusive, estarem, de certa forma, subestimados. Isto porque apenas os recursos do Fiset/R alcançaram US\$ 2,1 bilhões³³, não sendo considerada, portanto, a fase anterior ao Fiset, nem o período pós 1985.

Mauro Victor (1977), trabalhando com dados do Ministério da Fazenda, demonstrou que os incentivos ao reflorestamento foram vultosos, mesmo no período que antecedeu o Fiset. Transformando os valores apresentados pelo dólar médio do ano, verificamos uma transferência aos reflorestadores da ordem de US\$ 485 milhões, no período 1967-73. Caso os valores com incentivos ao

(32) Entrevista realizada em maio de 1991.

(33) Convertidos pelo dólar médio do ano.

reflorestamento não fossem abatidos do imposto de renda, esta arrecadação poderia ter observado um acréscimo ligeiramente inferior a 7% nos três últimos anos estudados. Para o período posterior, trabalhando com os dados do Anuário Econômico-Fiscal publicado até 1986, temos a situação apresentada na Tabela II.4. Estas informações foram comparadas com o recolhimento do imposto de renda pessoa jurídica, visando ilustrar a ordem de grandeza existente entre a parcela de imposto aplicada e a parcela arrecadada.³⁴

A Tabela II. 4 demonstra que, no início do FISET, um volume extraordinário de recursos foi deduzido do IRPJ para ser aplicado em reflorestamento. Este volume, que representava 19,6% da arrecadação bruta do IRPJ em 1976, foi se reduzindo até atingir 4,6% daquele montante no final do período. Em relação ao período anterior, tomando-se como base os dados apresentados na Tabela II. 4, a introdução do FISET alterou radicalmente a captação de incentivos fiscais já a partir de 1975, permitindo que um volume mais de duas vezes maior fosse dirigido ao reflorestamento. Transformando-se o valor das aplicações ao dólar médio do ano, observamos que foram transferidos ao setor de reflorestamento para suas aplicações, aproximadamente, US\$ 2,8 bilhões, no período 1974-86.

(34) Para o imposto de renda pessoa física, é muito difícil se obter o mesmo cálculo, isto porque as deduções do contribuinte não eram feitas diretamente, e sim através do FUNDO 157/67. Do valor do imposto líquido devido, a pessoa física poderia deduzir até 12% em favor de um dos diversos Fundos 157, administrados por bancos, que por sua vez teriam que aplicar os recursos em ações, títulos ou Certificados de Participação em Reflorestamento (CPR). Assim, apesar de não termos o total aplicado por pessoas físicas no FISET/R, montamos uma relação entre o total de aplicações de pessoas jurídicas e o total arrecadado pelo Imposto de Renda.

2 Programas de apoio à agroindústria

2.1 A política de garantia de preços mínimos

Somente a partir do final da década de 40, a política de preços mínimos começa a tomar forma e funcionar como um *hedge* ao produtor, transferindo para a sociedade o risco de preços decorrente de grandes variações no produto agropecuário. No entanto, apesar do estilo avançado dessa política, ficou inoperante durante um grande período. Até que, no início dos anos 60, o Governo passa a fazer uso dos estoques reguladores como forma de melhorar o abastecimento.

No entanto, em 1962, ao mesmo tempo que se inclui produtos de origem animal na PGPM, retiram-se o comércio e a indústria como beneficiários desta política. Esta atitude, tomada pelo governo Goulart, visava punir os intermediários e prováveis "especuladores" pela alta do custo de vida. Esses agentes, no entanto, voltam à atividade após 64, e a Política de Preços Mínimos é redefinida no seu papel de subsidiária da política de crédito rural.

Como se sabe, a PGPM é praticada sob duas modalidades: as aquisições do governo (diretas e indiretas) e os empréstimos do governo (com ou sem opção de venda). As Aquisições do Governo Federal (AGFs) representam muito pouco dos gastos estabelecidos para a política, raras vezes ultrapassando 10% do montante geral comercializado. São razões para isto os baixos preços mínimos estabelecidos pelo Governo - desincentivando a venda dos produtores aos estoques governamentais -, a escassez de recursos para a aquisição de estoques e a prática de uma política ativa de intervenção no mercado.

Restaria, portanto, a política de Empréstimos do Governo Federal (EGFs) que, por sua vez, foi dirigida na sua maior parte para a indústria. Nos seus primórdios, a PGPM pretendia atender principalmente às cooperativas que

beneficiavam algodão. Os dados da década de 50 confirmam essa intenção inicial. No entanto, já na década de 60, os intermediários e a agroindústria tomaram a frente, absorvendo a quase totalidade de recursos à disposição em determinadas culturas.³⁵

Dada a atuação desses agentes junto ao Governo, também os empréstimos passaram a se dirigir, em sua maior parte, para os produtos mais voltados ao beneficiamento. Atualmente, a soja e o algodão são os principais produtos financiados pelos EGFs. Ambos totalizam mais de 60% dos recursos, sendo que a PGPM abrange na sua totalidade 42 "commodities".

No final da década de 60, o produto com maior peso nos financiamentos da modalidade EGF era o arroz com 50% do total. Ao longo dos anos 70, observamos o crescimento da soja e do algodão. Estes produtos, juntamente com o arroz e o milho, respondiam por quase 90% dos financiamentos de EGF disponíveis.

Podemos observar pela Tabela II. 5, que a participação da soja no total financiado pelos EGFs esteve em torno de 30% nas duas últimas décadas. Todavia torna-se muito difícil explicar as variações neste volume de financiamento, no período analisado, uma vez que para isto contribuem fatores como os níveis de preços mínimos, a quantidade de produto, as regras estabelecidas pelo Governo, etc.

A maior dependência por EGFs se dá na cultura de algodão, onde atualmente mais de 60% da produção estão cobertos por este tipo de empréstimo. Na soja, embora a relação seja menos elevada - segundo dados de 1982/83 da CFP-Comissão de Financiamento da Produção³⁶ -, cresceu substancialmente,

(35) Inicialmente, a não inclusão de alguns produtos era tida como técnica, por problemas de estocagem, mas logo em seguida o benefício foi sendo estendido a todos os produtores e à agroindústria sem limitação técnica.

(36) Transformada em Companhia de Financiamento da Produção em 1983, em obediência às diretrizes fixadas pelo Governo, tendo em vista uma maior autonomia para gestão das políticas de abastecimento.

ultrapassando o patamar de 50%. Ainda nas demais culturas, o peso do EGF é menor, estando em torno de 10% para feijão e milho.

Para entendermos o movimento observado na utilização do EGF pela agroindústria, podemos antecipar uma periodização. Observamos que, em 1969, a relação entre EGFs e produto era de apenas 11,0%, elevando-se gradativamente até 18,9% em 1974 e atingindo 59,9% em 1982, para depois cair até 17,9% em 1985. O cuidado em reunir estes números se deve ao desconhecimento da metodologia empregada pela FGV para o tratamento dos preços. De qualquer forma, os números são eloqüentes ao mostrar a participação crescente dos financiamentos em relação ao produto colhido nos anos 70 e 80, beneficiando diretamente a agroindústria, uma vez que esta era o principal destino destes financiamentos.

As facilidades que a agroindústria processadora conta, fazendo uso das operações de EGFs, são muitas. Originalmente, o instrumento havia sido criado para proporcionar estabilidade de renda ao produtor rural. Observamos, porém, que outros agentes foram pouco a pouco ocupando espaços sem que os gestores do crédito rural arbitrassem qualquer participação definida para os produtores, assim como é feito com os pequenos produtores no crédito de custeio ou investimento.³⁷ Na realidade, o Preço Mínimo é fixado para todos os agentes independente do porte ou da natureza do mesmo. A única distinção de preço existente é aquela colocada entre áreas geográficas, que tiveram preços mínimos diferenciados.³⁸

(37) Segundo Smith (1966), o que poderia explicar o rápido crescimento da participação do comércio e da indústria na tomada dos AGFs seria uma portaria de 1965 que passou a incluir no programa o desconto de promissórias rurais. Este é um instrumento comercial típico que cumpriu o objetivo de beneficiar o comprador de matéria-prima agrícola. Através da Promissória Rural, a agroindústria poderia pagar ao agricultor pela compra da matéria-prima, a partir do preço mínimo estabelecido.

(38) Este mecanismo de regionalização dos preços mínimos foi restringido nas normas da safra 1989/90, retornando para um número reduzido de regiões na safra 1991/92.

Na Tabela II. 6, podemos visualizar o crescimento da participação da agroindústria e das cooperativas no total de empréstimos para a soja e, em determinados anos, a participação dos produtores rurais é praticamente nula. Mais uma vez, é difícil periodizar os movimentos observados na referida tabela, já que estes são produto de uma série de fatores difíceis de serem isolados. Todavia, o importante é mostrar que cooperativas e agroindústria se revezaram na distribuição dos recursos proporcionados pelos EGFs.

Não é apenas na soja que a participação das cooperativas e da agroindústria é marcante. Dados levantados por Oliveira & Ponte de Albuquerque (1977), para o período 1968-75, mostram que a participação das agroindústrias na tomada de EGFs para o algodão em pluma foi de 77,4% (sendo 94,4% no Norte-Nordeste), 95,9% para o amendoim e 34,5% para o arroz, entre outros. Tais informações, atualizadas para o período 1976-81, mostram que o quadro de participação da agroindústria na tomada de EGFs não se alterou. As proporções encontradas foram 81,3%, 93,6% e 26,6%, respectivamente, para o algodão em pluma, o amendoim e o arroz.

Para o caso da soja, o movimento observado na participação das agroindústrias na PGPM guarda uma estreita relação com os dispositivos aplicados pelo Governo para a administração das exportações. Nos anos 60, por exemplo, era mais vantajoso esmagar a soja e vender o farelo no exterior, dada a alíquota mais baixa de imposto de exportação do farelo (5% contra 12,5% para a soja em grão), representando um apoio explícito à industrialização. Com a alta das cotações de soja no exterior, no início dos anos 70, e com o risco de desabastecimento interno para os produtores de rações, o Governo estabeleceu um sistema de cotas de exportação, detendo em parte o ânimo da indústria na formação de estoques. Ao mesmo tempo, o CIP-Conselho Interministerial de Preços passou a controlar cerradamente o preço no mercado interno.

A partir da safra 1979/80, a Política de Garantia de Preços Mínimos entrou em uma nova fase. Devido à redução gradativa de recursos para o crédito em geral, o governo Figueiredo, tendo à frente Delfim Neto como Ministro da Agricultura, decidiu colocar a ênfase da Política Agrícola nos preços mínimos. Com isto, elevou-se o percentual do crédito voltado à comercialização e atualizaram-se os preços mínimos em bases realistas. Mais tarde, em 1981, estes preços iniciaram uma incipiente forma de indexação com correções baseadas na estimativa de inflação esperada.

Em função desta nova política, a PGPM passa a atrair novos agentes e cresce o predomínio das Cooperativas e outros (indústrias e intermediários) no total de recursos do EGF, em detrimento do produtor agrícola.³⁹ Em 1980, a PGPM passou a ter uma conta especial dentro do FUNAGRI. Em 1980, também, ocorreu a entrada dos Bancos Comerciais na operação dos Preços Mínimos. Mais tarde, em 1987, com a extinção do FUNAGRI, a PGPM passou para a gestão direta do Tesouro através do Orçamento das Operações de Crédito. No que tange à administração dos preços mínimos em si, a política do Governo continuou atraente, incorporando reajustes que, já a partir de 1982, passaram a ser mensais. No entanto, em matéria de volume de recursos, estes foram diminuindo ano após ano.

Em pesquisa realizada na CFP, tomando como base o período 1976-83 (quando estes dados deixaram de ser coletados), foi possível avaliar o gasto total do Governo com os EGFs. Segundo essas informações convertidas ao dólar médio do ano, nos oito anos analisados, o Governo gastou US\$ 3.614 milhões com EGFs para a soja, sendo que a agroindústria ficou com US\$ 1.492 milhões;

(39) As cooperativas passaram a contar, já a partir de 1968, com uma nova facilidade representada pelos créditos de pré-EGF, repassando aos seus cooperados pequenas parcelas de um empréstimo de EGF à taxa de juros subsidiada.

as cooperativas com US\$ 1.917 milhões e o produtor rural com apenas US\$ 204 milhões.

2.2 O Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro-Alcooleiro-PROASAL

O PROASAL, como foi mencionado no início deste capítulo, garantiu a sustentação dos subsídios de equalização para o açúcar e o álcool e permitiu, também, a manutenção da pesada máquina do IAA. Este surgiu em dezembro de 1982, como uma resposta à opinião pública em função do ônus da concessão de avais a empréstimos externos contraídos por usinas açucareiras através do IAA.

Assim, o Banco Central passou a incorporar esta dívida, incluindo nas despesas também a manutenção da máquina do IAA, os subsídios de equalização e outros. Mesmo o Fundo de Exportação, administrado pelo IAA, que buscava seus recursos através de recolhimentos sobre as exportações do açúcar e que financiou a modernização das usinas no início da década de 70, a partir de 1983 passou a ser controlado pelo Banco Central através da conta PROASAL.

As despesas com o PROASAL estão bem definidas, sendo possível separar, inclusive, gastos e retornos com cada uma das rubricas deste programa. É possível verificar, por exemplo, que o dispêndio efetivo com o PROASAL chegou a US\$ 1,2 bilhão em 1987, representando o principal gasto governamental com políticas para a agricultura naquele ano. Em 1987, os gastos com o PROASAL chegaram a superar, inclusive, o dispêndio efetivo com a compra de trigo (o saldo de suas compras e vendas), que foi da ordem de US\$ 1,1 bilhão. A Tabela II. 7 ilustra a evolução do PROASAL no período 1986-89.

Pela natureza desses números, notamos que não se trata apenas de aplicações, mas também de grande volume de aplicações a fundo perdido, cujas finalidades pouco têm a ver com o desenvolvimento agroindustrial, favorecendo a

manutenção de uma situação de privilégio a determinadas usinas, mormente àquelas localizadas no Nordeste. Vale lembrar, também, que o PROASAL recebeu recursos diretamente do Orçamento Monetário, caracterizando-se como um fundo de natureza eminentemente monetária. Se considerarmos em conjunto as aplicações totais no setor sucro-alcooleiro, beneficiando o Nordeste (incluindo também os Estados de MG, RJ e ES) via PROASAL e o Centro Sul, através do PROÁLCOOL (principalmente), verificamos que, ao longo da década de 80, este é o segmento mais beneficiado pelos fundos e programas administrados pelo Banco Central.

A partir de 1983, numa espécie de intervenção branca, o PROASAL passou a receber todas as receitas que antes eram creditadas ao IAA. Não se tratou, portanto, de um novo programa lançado pelo Banco Central, mas apenas "uma nova forma de contabilizar funções já existentes" (Gomes, 1985, p. 45). Este jogo contábil sugere cautela ao afirmarmos que o setor sucro alcooleiro recebeu mais recursos do que anteriormente. Na realidade, houve apenas uma troca de competências na administração das contas. O Banco Central passou a atuar como responsável no recebimento das receitas do IAA e, também, nos recursos provenientes da exportação.⁴⁰

2.3 O Programa Nacional do Álcool-PROÁLCOOL

O Programa Nacional do Álcool foi lançado em 1975, através de decreto do Governo, visando obter economia de divisas com a substituição do petróleo

(40) Segundo estudo preparado pela FUNDAP (1985), o orçamento das autarquias é autônomo e desvinculado da entidade estatal matriz (o Ministério). A autarquia personifica a realização de um serviço que possa ser retirado da Administração Centralizada. "Só pode ser outorgado um serviço público típico que não requeira, para seu melhor funcionamento, gestões administrativa e financeira descentralizadas, atividades industriais ou econômicas ainda que de interesse coletivo" (FUNDAP, 1985, p. 126). Por este motivo, a retirada do IAA da gestão e administração das contas do açúcar revestiu-se de uma base legal e administrativa coerente.

importado, a redução das disparidades regionais de renda, a redução das disparidades individuais de renda, o crescimento da renda e do emprego e a expansão da produção de bens de capital.⁴¹ As metas do Programa previam uma produção para 1980 de 3,0 bilhões de litros, que foram ampliadas para 10,7 bilhões em 1985 e 14,0 bilhões em 1988. Segundo estimativas do Governo, o PROÁLCOOL deveria envolver investimentos, até 1985, num total de US\$ 5 bilhões.⁴² De acordo com o seu projeto inicial, as fontes de recursos para o PROÁLCOOL (denominado PNA - Programa Nacional do Alcool) seriam 40% provenientes do Fundo de Mobilização Energética e 60%, do Orçamento Monetário do Governo.

O Fundo de Mobilização Energética foi o principal instrumento utilizado pelo Governo, já a partir de 1979, para financiar o Programa de Mobilização Energética, um conjunto de medidas incentivando a produção de petróleo, carvão mineral, xisto, eletricidade, carvão vegetal e lenha. As fontes de recursos do Fundo eram, por um lado, arrecadações extraordinárias, obtidas pela taxação de derivados de petróleo; e, por outro, receita tributária proveniente da antiga TRU - Taxa Rodoviária Única. Da receita do Fundo de Mobilização Energética, 1/3 era dirigido ao PNA, 1/3 ao Programa de Transportes Alternativos e 1/3 ao Programa do Carvão e outras fontes alternativas. Desta parcela de 1/3 do Fundo de Mobilização Energética saía 40% dos recursos do PNA.

Todavia, a parcela maior de recursos voltados para o financiamento do PNA era, desde o início de 1975, proveniente do Orçamento Monetário. Era de lá que saía a maior parte dos créditos voltados para a constituição de lavouras de cana (PROÁLCOOL Rural) e aquisição ou ampliação dos equipamentos de moagem e destilação (PROÁLCOOL Industrial). Esses recursos, em sua fase

(41) Exposição de Motivos 021/75 ao Conselho de Desenvolvimento Econômico.

(42) Sobre metas e custos do Proálcool, ver Belik (1982).

inicial, eram administrados totalmente no âmbito do Banco Central, tendo como base a subconta PROÁLCOOL do FUNAGRI.

A Tabela II. 8 demonstra a evolução das aplicações do PROÁLCOOL no contexto geral do FUNAGRI. Observamos que, no início, o volume de recursos é pequeno e reflete as próprias características do PNA que, até 1979, não havia deslanchado. No período 1976-79, o PROÁLCOOL passa, fundamentalmente, a financiar a instalação de destilarias anexas em usinas de açúcar já existentes. Neste período, também, a produção vai se concentrar no álcool anidro, voltado para a mistura com a gasolina. No ano de 1976, por exemplo, com uma produção de etanol de 556 milhões de litros, a participação do álcool anidro na mistura era de apenas 1,18%, passando rapidamente a 16,52%, em 1980, quando a produção deste combustível atingiu 2.713 milhões de litros.

O período apresentado na Tabela II. 8 coincide também com uma fase de descenso no FUNAGRI, quando as suas principais fontes de recursos, relacionadas com as exigibilidades bancárias colocadas pelo crédito rural, chegam a limites extremamente baixos. Por este motivo, há uma ascensão da participação relativa do PROÁLCOOL no FUNAGRI, que atinge 52,0% de suas aplicações em 1982. Dentro das aplicações específicas voltadas para a agroindústria, o PROÁLCOOL alcança mais de 90% do total em 1983. Estes elementos permitem concluir que, no início dos anos 80, as contas componentes do FUNAGRI estavam polarizadas entre o PROÁLCOOL e a PGPM, demonstrando que a idéia inicial de um fundo geral de investimento para a agroindústria é ultrapassada por pressões setoriais de interesses melhor organizados, que se impõem sobre uma proposta mais abrangente.⁴³

(43) Vale recordar, também, que em novembro de 1982 o PROÁLCOOL recebeu uma injeção de US\$ 250 milhões concedidos pelo Banco Mundial. Na realidade, a utilização de recursos externos para este programa já vinha sendo feita desde 1979, quando uma parcela do empréstimo "jumbo" de US\$ 1,2 bilhão obtido pelo Governo foi destinada ao Fundo de Mobilização Energética. Junto ao Banco Mundial, o Governo esperava

A avaliação da transferência de recursos ao PROÁLCOOL já foi tema de inúmeros trabalhos⁴⁴, no entanto, a polêmica persiste, pois está assentada sobre diversas "questões gerais". É, por exemplo, o caso do subsídio aos proprietários de veículos movidos a álcool decorrente da isenção de impostos na aquisição do veículo e de alíquotas mais reduzidas nos impostos, ou até mesmo de isenção (como foi o caso do ICM) no consumo de álcool. Há, também, um conjunto de questões, como os diferenciais entre taxas de câmbio para a importação do petróleo na comparação com o custo do álcool, além da tradicional comparação entre custo privado e custo social do álcool anidro e hidratado.

Estas observações nos remetem ao fato de que o apoio governamental ao PNA esteve muito além da destinação de recursos aos produtores a juros subsidiados, tal como está expresso no FUNAGRI, e é objeto desta seção. No caso do PROÁLCOOL, apesar da magnitude, o FUNAGRI é apenas um apoio dentre o feixe de medidas de renúncia fiscal, de transferências e de créditos subsidiados que viabilizaram o Programa. Influenciaram na concessão destes benefícios, colhendo resultados imediatos os setores de bens de capital e a indústria automobilística, além, evidentemente, dos empresários da indústria açucareira.

Examinando o custo de produção calculado com base em parâmetros médios de produtividade e preço, Homem de Melo & Pelin (1984) determinaram um custo privado de US\$ 85,09 a US\$ 94,69 e um custo social de US\$ 79,01 a US\$ 84,04 para o Estado de São Paulo, sempre tendo como unidade o barril equivalente de petróleo em álcool hidratado de maio de 1981. Para efeito de comparação, vale mencionar que o barril de petróleo se encontrava com um preço

arrecadar US\$ 1 bilhão em quatro anos, entretanto, o BIRD houve por bem liberar apenas a primeira parcela do empréstimo.

(44) Ver, especialmente, Borges et al. (1983) da Universidade Livre de Berlim, CENAL (1984), Homem de Melo & Pelin (1984), Coriat (1982), Trindade (1984), Pelin (1985), Carvalho (1985), CEE (1987), além do trabalho pioneiro do CNPq coordenado por Anciães (1978).

de US\$ 39,58 e o custo do barril equivalente de gasolina em Roterdã US\$ 41,99. Segundo Homem de Melo & Pelin "O break-even point" econômico entre o álcool e o petróleo referido à gasolina situa-se em US\$ 40/barril que se compara ao preço médio de US\$ 37/barril CIF das importações brasileiras em 1981" (1985, p. 137).

Segundo estimativas do Conselho Estadual de Energia (1987), a equivalência entre o custo médio de gasolina e o do álcool hidratado só seria atingida próximo ao ano 2000 nas grandes unidades com alto rendimento agrícola e industrial no Estado de São Paulo, sem levar em consideração a renda da terra.⁴⁵

Em trabalho mais recente, Oliveira, analisando as tendências de elevação dos rendimentos nos últimos anos, afirmava "...não há indicação que o álcool hidratado deverá se tornar competitivo no futuro próximo, a não ser que ocorra uma nova ruptura no mercado internacional do petróleo" (1991, p. 54). Segundo estimativas do autor, devemos considerar que o PNA teve seus aspectos positivos, pois, se por um lado, exigiu investimentos de US\$ 3,7 bilhões (US\$ 2,5 bilhões em destilarias e US\$ 1,2 bilhões em agricultura), por outro lado, ele teria permitido uma economia de divisas de US\$ 8,5 bilhões, até 1988, com a importação de petróleo.

O resultado da auditoria operacional realizada pelo Tribunal de Contas da União na gestão do Programa Nacional do Álcool, instituída por ocasião dos problemas advindos da escassez de álcool de 1989, apontou que haviam sido investidos até aquela data US\$ 4 bilhões, sendo 56% através de financiamentos com recursos públicos e o saldo com recursos dos próprios empresários.

(45) O Conselho Estadual de Energia analisou o desempenho técnico de 137 unidades (anexas e autônomas) no Estado de São Paulo, agrupando-as segundo critérios de porte, rendimento agrícola e industrial. Foram criados outros grupos de unidades com 3 alternativas de apropriação da renda da terra em dois tipos de cenários até o ano 2000: um otimista e outro pessimista, levando-se em conta a possibilidade de evolução dos rendimentos.

Neste período, ocorreu uma mudança de ênfase nos investimentos do BNDES. Até 1964, mais de 90% dos recursos do Banco eram dirigidos ao investimento público, sendo que, mais tarde, os investimentos no setor privado, que representavam apenas 6% do total, saltaram imediatamente para 33% do total e foram crescendo gradativamente até atingirem o patamar de 90% no final da década de 70 (Najberg, 1989, p. 18). Isto demonstra que a ênfase do financiamento do Banco se alterou, mas reflete, também, a força dos grupos organizados em suas demandas junto a determinadas agências do Governo.

Em 1967, o Banco começou a dar uma atenção maior ao financiamento do setor de papel e celulose⁴⁸, pois, neste mesmo ano, o BNDES realizou uma mudança radical, elegendo o setor de papel e celulose como uma de suas prioridades de investimentos. Esta mudança não ocorreu gratuitamente. No início de 1967, a Associação Paulista de Papel e Celulose solicitou um diagnóstico sobre o setor e sobre as perspectivas de mercado à empresa de consultoria Leone e Associados.⁴⁹ O relatório demonstrava que, devido à baixa capacidade de oferta das unidades de produção brasileiras e dado o rápido crescimento do PIB esperado, o país aumentaria a sua dependência em relação ao papel importado. Esta situação era preocupante, pois haveria, também, uma tendência de elevação nos preços do mercado internacional. O que deixava o Banco surpreso e, ao mesmo tempo, aliviado, era o fato de que já se dominava amplamente o processo de produção de celulose de fibra curta e, apesar disto, boa parte das fábricas brasileiras era pequena e operava a partir de matéria-prima de aparas.⁵⁰

(48) Entrevista com Frederico Kraus, assessor da Presidência do BNDES.

(49) José Carlos Leone, proprietário da empresa, havia sido empregado do banco em um período anterior e mantinha ótimas relações com os empresários do setor. O relatório denominado "Pesquisa sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel" ficou pronto em setembro de 1968 e somou 3 volumes com uma descrição completa, unidade por unidade, da capacidade de produção do setor.

(50) "Das 63 fábricas brasileiras de celulose existentes em janeiro de 1967 apenas 6 tinham capacidade instalada superior a 100 toneladas/dia, representando, em conjunto, 55,4% da oferta interna total" (BNDES, 1990, p. 9).

Esta mudança de atitude, voltando-se para o apoio a grandes projetos e tendo como base o levantamento em empresas cujo diagnóstico havia sido detectado muito claramente, levou a que a participação das operações aprovadas com papel e celulose saísse dos 2 a 3% do total aplicado para um novo nível de 8%. Este tipo de financiamento, dirigido a partir de um diagnóstico pré-elaborado, mostrou, também, que a concessão de empréstimos passou a ser feita na medida das necessidades da indústria. Tendo, portanto, comprovadas as suas possibilidades de crescimento, a empresa definia as suas necessidades e o BNDES colocava os recursos à disposição.⁵¹

Em 1974, o BNDES estabeleceu uma sistemática para o tratamento dos financiamentos altamente atrativa aos empresários. Através da Resolução 458/74 do seu Conselho de Administração, fixou a correção monetária dos empréstimos em 2% ao ano, além do refinanciamento dos saldos excedentes. Essas taxas de juros implicavam um forte subsídio aos investimentos, uma vez que a inflação no período foi sempre muito superior ao limite fixado. A legislação também favorecia os investidores que contratassem empréstimos de longo prazo com índices de correção monetária pré-fixada.⁵² Posteriormente, através de Decreto Lei (DL nº 1.452/76), estabeleceu-se que seria considerado como incentivo a dedução do imposto de renda da correção monetária que excedesse os 20%. Caso a empresa tivesse prejuízo naquele ano, a dedução poderia ser aproveitada no ano seguinte.

(51) A predisposição de apoiar projetos do setor pode ser avaliada pela participação do BNDES no Projeto Borregard. A empresa, de origem norueguesa, instalada às margens do Rio Guaíba (RS), pretendia construir a maior fábrica de celulose a partir do eucalipto do Brasil, com 50 t/dia de capacidade. Impossibilitado de financiar a empresa, dada a sua origem estrangeira, o BNDES associou-se a ela. Este projeto custou ao banco US\$ 25 milhões, ou 77% das aplicações do BNDES no setor no ano de 1968. Mais tarde, na década de 70, os noruegueses se retiraram e a empresa foi privatizada, passando o controle para o Grupo Klabin. Para uma visão abrangente da associação do BNDES com as empresas do setor de celulose e papel, ver Soto (1992).

(52) Para Najberg (1989), a escolha do limite da correção baseou-se na taxa média do período 1968/73. Os 34% de 1974 e os 29% de 1975 foram considerados atípicos em função da elevação dos preços do petróleo (p. 39).

Em 1979, com a inflação atingindo 77,2%, o BNDES alterou a sistemática de concessão de empréstimos, elevando a correção monetária a uma porcentagem de 70% da variação das ORTNs (DL nº 1.679/79). Najberg, ex-técnica do BNDES, analisou em sua dissertação de mestrado 13.350 contratos firmados entre o BNDES e as empresas entre 1974-87. Neste período, foram liberados, para todos os setores industriais, 408 milhões de OTNs (US\$ 3,3 bilhões de janeiro de 1989). A soma de subsídios atinge 300 mil OTNs (US\$ 2,45 bilhões de janeiro de 1989), o que dá, na média, 74% de subsídio sobre o principal (Ver Najberg, 1989).

Para o setor de papel e papelão (incluindo a celulose), especificamente, foram liberados no período 4,56% dos recursos totais do Banco, ou seja, aproximadamente, US\$ 154 milhões. O retorno destes recursos para o Banco foi de apenas 28%, ficando os restantes 72% para os empresários na forma de transferências (US\$ 111 milhões). (Najberg, 1989).

Os projetos financiados para o setor de papel e celulose pelo BNDES, em 1977, apresentavam a seguinte composição: recursos próprios (40%) e financiamentos (60%). Os financiamentos, por sua vez, estavam subdivididos em FRE/BNDES (30%), FINAME (22%) e Financiamento Externo (8%), totalizando os 60% anteriores. Vale lembrar, no entanto, que, na parcela de recursos próprios (40%), uma parte não determinada seria proveniente de participação do BNDES (ver IPT, 1988, p. 33). Isto significa que a participação do BNDES nos projetos estabelecidos naquele ano era enorme, reduzindo a participação dos empresários, em termos financeiros, a um papel marginal.

Em função deste tipo de atitude dos empresários, o BNDES passou uma imagem à opinião pública de "Banco-Hospital". Porém, o Banco alavancou inúmeros negócios, permitindo que empresas isoladas como era o caso da Papel Simão, por exemplo, fossem se integrando. Na realidade, se somarmos a atuação do BNDES com suas agências FINAME para o financiamento de equipamentos

nacionais e o FIBASE (BNDESPAR) de participações, teremos um conjunto de instrumentos financeiros atuando em favor das empresas. Analisando o caso da FINAME, especificamente, houve um apoio cada vez maior, de tal forma que, se considerarmos da data de criação do FINAME em 1965 até 1990, vamos verificar que foram concedidos créditos em um total de US\$ 2,2 bilhões ao setor de celulose e papel.

CAPÍTULO III

CONCLUSÕES

Vimos neste estudo que a agroindústria processadora recebeu apoio nas três últimas décadas de um conjunto de instrumentos que lhe permitiram crescer e estabelecer ligações sólidas com o setor agropecuário. As intenções colocadas pelos diferentes governos, no sentido de dar prioridade à agroindústria exportadora, visando modernizar a agricultura e gerar divisas pela via de mercado externo, foram traduzidas por um feixe de programas, linhas de crédito especiais e isenções para as empresas.

No início do período estudado, a segunda metade dos anos 60, o apoio esteve concentrado no embrião de uma política agroindustrial geral administrada pelo FUNAGRI. Havia uma perfeita sintonia entre o FUNAGRI e o SNCR, sendo que os recursos da exigibilidade bancária do crédito rural não aplicados na atividade eram alocados diretamente ao FUNAGRI. Havia, também, um arranjo interno importante entre o financiamento da agricultura (e, portanto, dos segmentos fornecedores de insumos e máquinas para a agricultura) e o setor a montante da agricultura.

Na sua fase de auge, a segunda metade dos anos 70, o FUNAGRI chegou a representar uma parcela importante do financiamento colocado à disposição do

setor. Comparando o volume de recursos do FUNAGRI com os do Crédito Rural, observamos que o primeiro esteve num patamar de 37,3% quando comparado ao Crédito Rural. Vale lembrar, também, que o FUNAGRI, ao longo da década de 70, foi o principal fundo administrado pelo Banco Central, com mais de 50% dos recursos de Fundos e Programas.

Já na segunda metade dos anos 70, em função da escassez das fontes de recursos, o FUNAGRI, no seu papel de fundo mais geral - uma espécie de fundo guarda-chuva -, começou a sofrer problemas decorrentes da escassez de recursos. As parcelas da exigibilidade bancária rural que não eram cumpridas e que poderiam ser revertidas ao FUNAGRI começaram a escassear devido à alta inflação e ao reduzido nível de exigibilidades. Neste período, também, os recursos provenientes de outras fontes, como por exemplo os empréstimos externos, reduziram-se, estabelecendo barreiras ao crescimento do FUNAGRI.

Esta foi a fase de fragmentação do FUNAGRI em subfundos e, também, a emergência de outros fundos e linhas de crédito administradas por outros agentes, ou mesmo pelo Banco Central, porém fora do FUNAGRI. Estas linhas de crédito, apoiadas em empréstimos externos, passaram a atender necessidades específicas de segmentos da agroindústria com demandas muito particulares e ligações muito estreitas com os gestores dos recursos. É neste período que se tornou evidente o formato corporatista de elaboração e gestão das políticas públicas. Tal período corresponde ao período final da Política Agroindustrial Global, quando esta se fragmentou e buscou uma formatação particular para atender aos diferentes grupos de pressão.

A partir da segunda metade dos anos 70, crescem as aplicações de fundos específicos como o Proálcool e o PGM dentro do FUNAGRI e do Fiset/Reflorestamento, ou mesmo o PROASAL, fora da administração do FUNAGRI. Adicionemos a isto o apoio maciço do BNDES ao setor de Celulose e Papel. No entanto, o que é importante retermos é a emergência de uma política

Agroindustrial centralizada a princípio em um Fundo Geral e, posteriormente, em Fundos Específicos para demandas específicas. O FUNAGRI representa um momento único do desenvolvimento agroindustrial em que o Estado delineou um movimento mais amplo de crescimento setorial colado com o financiamento agropecuário.

Finalmente, três conclusões gerais podem ser extraídas do exposto anteriormente, a saber:

- 1) Houve efetivamente uma Política Agroindustrial no Brasil, definida como um conjunto articulado de instrumentos, visando, especificamente, promover o desenvolvimento agroindustrial. Esta política baseou-se na ação consciente do Estado, articulado aos interesses dos grupos setoriais. Podemos apontar o seu início na segunda metade dos anos 60 e a sua fase de auge ao final dos anos 70. Neste período, a conta FUNAGRI, da qual as principais linhas de crédito derivaram, transformou-se na principal conta gerida pelo Banco Central e sem qualquer controle por parte do Congresso Nacional. Neste período, tomou forma, também, o que denominamos de FUNAGRI industrial, sendo um recorte particular da conta FUNAGRI voltado para aplicações genuinamente agroindustriais. Mais tarde, com o declínio do FUNAGRI, surgem elementos específicos de política voltados para determinados setores, atuando segundo suas necessidades próprias. Nesta fase, mais uma vez, detectou-se a presença de uma Política Agroindustrial, só que desta vez incorporando elementos determinados de cada segmento.
- 2) O Estado teve um papel fundamental na conformação de determinados setores da agroindústria, no período. Vimos, através do discurso governamental e da colocação em prática de determinadas políticas, que havia a intenção de constituir determinados segmentos da agroindústria, seja por "razões de estado", seja porque esta seria uma política vital para o sucesso de uma agricultura modernizada, tal como se pretendia. Em um curto espaço de tempo, a agricultura

deixou de ser um "setor problema", "retardatário", para se tornar o "fio condutor" de segmentos exportadores "que deram certo". Mostramos que muitas destas políticas bem sucedidas foram vitais para agregar interesses dispersos em torno de um projeto de negócios claro e objetivo. Isto é o que denominamos de "formação de um setor por fora".

Este movimento, porém, vem sempre acompanhado, em maior ou menor grau, pela articulação dos seus próprios interesses em torno de um objetivo comum. Evidentemente, grande parte dos ramos econômicos no Brasil possuem uma certa articulação interna, no entanto, não são todos que podem chegar ao consenso em torno de uma determinada política. Isto nos leva à terceira conclusão central deste trabalho.

3) Os segmentos que se beneficiaram da Política Agroindustrial estabelecida no período foram aqueles que estavam organizados, seja porque estavam organizados em torno de oligopólios, seja porque havia um forte consenso entre os seus diferentes atores e souberam orquestrar os seus interesses. A pesquisa de um número maior de complexos, possivelmente, revelaria que os mais organizados foram os mais beneficiados.

Abstract

The phase of consolidation of Brazilian Agro-Industrial Complex had an engaged financial support provided by state. Besides the National Rural Credit System many funds and new sources emerged. They were managed by government monetary authorities and targeted to agro-processing industry.

At the beginning these resources had intended to answer the demand of agro-industry as a whole. However, due to organized groups pressures and also the government priorities, these resources became concentrated into few segments of Brazilian agro-industry.

Quadro II. 1
Brasil: Fundos e Programas Administrados pelo BACEN-1987

- FUNAGRI-Fundo Geral para Agricultura e Indústria
- FNRR-Fundo Nacional de Refinanciamento Rural
 - PROVARZEAS- Programa Nacional de Aproveitamento de Várzeas Irrigáveis
 - POLOBRASÍLIA- Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
 - PROINVEST- Programa de Investimentos Agrícolas
 - POLONOROESTE- Plano de Des. Rural Int. do Noroeste de Minas Gerais
 - PROFIR- Prog. de Fin. de Equipamento de Irrigação
 - POLOAMAZÔNIA- Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
 - PRC-Plano de Recuperação de Cafezais
 - PERCG-Plano de Recuperação de Cafezais
 - PLANCAFÉ-Plano de Safra Cafeteira
 - POLOCENTRO- Programa de Desenvolvimento dos Cerrados
 - PRODECER-Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenv. dos Cerrados
 - PROCANOR-Programa Esp. de Crédito às Pop. Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste
 - POLONORDESTE-Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
 - PROMIDRO- Programa de Aproveitamento de Recursos Hídricos do Nordeste Semi-Árido
 - PROJETO SERTANEJO- Programa Esp. de Apoio ao Desenv. Reg. Semi-Árida do Nordeste
 - Outros
- FUNDEPE - Fundo para Desenvolvimento da Pecuária
 - PROPEC- Programa Nacional de Desenvolvimento da Pecuária
 - PRODEPE- Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte
 - PRODENOR- Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte do Norte e Nordeste
 - Outros
- FUNDAG - Fundo de Desenvolvimento Agropecuário
- FUNDECE - Fundo de Democratização do Capital das Empresas
- FNRI - Fundo Nacional de Refinanciamento Industrial
 - PRODAGRI- Programa de Desenvolvimento Agroindustrial
 - PAGRI- Programa Agroindústria
 - COREX-PAGRI- Prog. Corredores de Exportação Agroind.
 - Outros
- PROBOR - Programa de Incentivo à Produção de Borracha Natural
- PROCAL - Programa Nacional do Calcário Agrícola-Industrial
- PRONAZEM - Programa Nacional de Armazenagem Industrial
- PROÁLCOOL - Programa Nacional do Alcool-Rural e Industrial
- PGPM - Política de Garantia de Preço Mínimo
- SEARA - Sup. Esp. para Aplicações Rurais e Agroindústria
- PRONAGRI - Programa Nacional de Assistência à Agroindústria
- FUNINSO - Fundo para Investimentos Sociais
- PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste
- FINEX - Fundo de Financiamento à Exportação
- FUNCHEQUE - Fundo para Promoção das Operações Bancárias e Uso Adequado do Cheque
- RESERVA MONETÁRIA IOF/IEIX
- RESERVA MONETÁRIA - Dec. Lei No. 1638/78 e 2076/83
- FUNCAP - Fundo para Desenvolvimento do Mercado de Capitais
- PROAGRO - Seguro Rural
- PROASAL - Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro-Alcooleiro
- FDPE - Fundo de Defesa de Produtos de Exportação
- FUNDO DE CONTRAPARTIDA DE EMPRÉSTIMOS EXTERNOS

Fonte: Banco Central do Brasil

Tabela II.1
FUNNAGRI E SNCR - APLICAÇÕES

ANO	Aplicações Correntes		FUNNAGRI	SNCR	(1)/(2)
	Cr\$ milhões	Cr\$ milhões			
	(1)	(2)	Índice Real*	Índice Real*	Em %
1969	757.3	6498.0	100.0	100.0	11.65
70	1202.3	9247.9	130.7	117.4	13.00
71	2344.7	12869.7	216.7	138.9	18.22
72	2990.5	18668.7	235.6	175.2	16.02
73	7046.1	30333.9	483.1	242.5	23.23
74	8313.1	48272.7	445.3	297.6	17.22
75	18679.4	89997.1	782.3	441.4	20.76
76	43469.0	130226.1	1378.2	446.0	33.38
77	61971.0	165858.7	1376.8	402.1	37.36
78	65677.8	223942.1	1052.0	407.0	29.33
79	73226.6	448730.9	762.1	506.9	16.32
80	120845.0	859193.1	628.2	485.3	14.06
81	236900.0	1564090.1	586.7	421.2	15.15
82	392700.0	2960272.8	487.0	365.7	13.27
83	421000.0	5687785.9	205.1	276.1	7.40
84	1112000.0	11138665.5	168.9	168.7	9.98
85	9527000.0	51705203.3	444.5	240.5	18.43
86	8477000.0	186795026.0	163.2	358.6	4.54
87	29175000.0	478278934.4	172.9	282.7	6.10

* Deflacionado pelo IGP-DI

Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil

Tabela II. 2
FUNAGRI: Participação do FUNAGRI, FINEX e PROASAL no Total Líquido de
Aplicações de Fundos Administrados pelo Banco Central 1968-87
 (Em porcentagem)

ANO	FUNAGRI	FINEX	PROASAL	OUTROS	TOTAL
1968	88,4	5,1		6,5	100,0
1969	87,2	2,7		10,1	100,0
1970	84,6	5,6		9,8	100,0
1971	19,3	0,8		79,9	100,0
1972	18,5	3,7		77,7	100,0
1973	23,1	2,9		74,0	100,0
1974	28,7	4,2		65,2	100,0
1975	39,6	6,1		54,3	100,0
1976	50,7	7,1		42,2	100,0
1977	53,7	6,2		40,1	100,0
1978	48,8	12,1		39,1	100,0
1979	39,9	19,4		40,7	100,0
1980	42,2	28,3		29,5	100,0
1981	49,9	18,8		31,3	100,0
1982	41,6	38,4		20,0	100,0
1983	11,4	24,3	26,1	38,2	100,0
1984	16,2	39,4	25,7	18,7	100,0
1985	15,8	17,1	14,5	52,6	100,0
1986	6,6	10,8	3,4	79,2	100,0
1987	14,3	18,4	0,0	67,3	100,0

Fonte dos Dados Brutos: Banco Central do Brasil.

Tabela II. 3
Brasil
Área reflorestada anualmente através de Incentivos Fiscais (1966-90)
(Em hectares)

Ano	Incentivada (1)	Própria (2)	Total (3)	% (1)/(3)
1966	1642	34592	36234	4,5
1967	1792	4317	6109	29,3
1968	8283	428	8318	99,5
1969	14746	3714	18460	79,8
1970	26003	3149	29152	89,1
1971	34290	4687	38977	87,9
1972	39273	8461	47734	82,2
1973	26699	10248	36947	72,2
1974	42579	6238	48817	87,2
1975	47741	9759	57500	83,0
1976	52743	6817	59560	88,5
1977	31603	18985	50588	62,4
1978	37329	11179	48508	76,9
1979	38598	9573	48171	80,1
1980	36007	14306	50313	71,5
1981	36503	20079	56582	64,5
1982	50962	22109	73071	69,7
1983	38925	23640	62565	62,2
1984	42216	35591	77807	54,2
1985	45293	41477	86770	52,1
1986	42936	43393	86329	49,7
1987	36585	57083	93668	39,0
1988	10740	96299	107039	10,0
1989	25015	94855	119870	20,8
1990 (*)	n.d.	84774	84774	0,0
TOTAL	776393	667874	1437367	54,0

Fonte: ANFPC

(*) Os dados da ANFPC para 1990 encontram-se incompletos. Não há informações sobre reflorestamentos incentivados, mesmo se considerarmos o fim do Fiset. Tampouco a somatória das áreas com reflorestamento próprio é igual ao total apresentado para aquele ano.

Tabela II. 4

Brasil

Aplicações das Empresas no FISET/R Comparadas com o Imposto de Renda Bruto Pessoa Jurídica e com o Total da Arrecadação do Imposto de Renda Bruto 1974-86

(Em porcentagem)

Ano	Aplic.das Empresas/ IRPJ	Aplic.das Empresas/ Total do IR
1974	4,1	1,4
1975	7,1	3,5
1976	9,5	4,4
1977	13,3	4,5
1978	19,6	6,1
1979	15,6	4,4
1980	16,2	4,1
1981	14,5	4,2
1982	10,5	3,6
1983	5,1	2,2
1984	4,4	1,4
1985	5,5	1,2
1986	4,6	1,3

Fonte dos Dados Brutos: Secretaria da Receita Federal
- Anuário Econômico Fiscal (vários anos)

Tabela II. 5

Brasil: Participação da Soja no Total Financiado pelos EGFs 1970-89

(Em porcentagem)

ANO	PARTICIPAÇÃO	ANO	PARTICIPAÇÃO
1970	25,4	1981	29,8
1971	30,3	1982	30,9
1972	n.d.	1983	29,5
1973	34,8	1984	16,0
1974	43,0	1985	25,4
1975	35,5	1986	16,4
1976	36,6	1987	21,0
1977	39,6	1988	18,2
1978	24,6	1989	9,2
1979	23,3	1990	36,6
1980	31,9		

Fonte dos Dados Brutos: Banco Central do Brasil

Tabela II. 6
Brasil
 Participação em Peso de Cooperativas e Agroindústrias nos
 Empréstimos do Governo Federal para a Soja em Grão (1971-83)
 (Em porcentagem)

Ano	Cooperativas	Agroindústrias
1970	48,8	46,5
1971	47,6	48,4
1972	n.d.	n.d.
1973	n.d.	n.d.
1974	36,3	57,2
1975	66,3	23,0
1976	61,7	34,1
1977	59,9	35,4
1978	35,0	64,3
1979	45,3	54,4
1980	59,0	36,8
1981	59,3	30,4
1982	50,8	42,9
1983	36,6	53,8

Fonte dos Dados Brutos: CFP, Relatórios Internos

Tabela II. 7
 PROASAL: Dispêndios Efetivos 1983-89
 (em US\$ milhões)

Ano	Equalização	Demais Dispêndios ¹	Total
1986	181,9	359,5	534,4
1987	207,4	625,4	832,8
1988	963,1	299,6	1262,6
1989	186,7	175,7	362,4

Fonte dos Dados Brutos: Gasques et alli (1988:35) e Villa Verde & Gasques (1988, p. 8)

¹ Compreende os gastos com saneamento financeiro de usinas, serviço da dívida do IAA, apoio a lavoura e administração do IAA.

Tabela II. 8
FUNAGRI: Participação das Aplicações do PROÁLCOOL nas Aplicações Totais do FUNAGRI (1976-85)

(Em porcentagem)

ANO	Total FUNAGRI	FUNAGRI Agroind.
1976	0,1	1,1
77	2,4	19,0
78	8,5	50,0
79	16,0	71,1
1980	28,9	77,4
81	43,3	84,1
82	52,0	87,2
83	41,0	93,1
84	33,8	79,4
85	16,6	80,1

Fonte dos Dados Brutos: Banco Central do Brasil

Tabela II. 9
Brasil: Participação da Agroindústria nos Financiamentos do Sistema BNDES
 (Em milhões de dólares)

Desembolso Global Sistema BNDES (1)	Desembolso para a Agroindústria* (2)	Desembolso (2)/(1)
1980	4.670	569
81	2.290	376
82	3.088	378
83	2.274	252
84	2.024	285
85	1.948	234
86	4.173	542
87	3.089	482
88	1.673	333
89	1.121	313

Fonte dos dados brutos: Relatórios do BNDES

* Celulose e Papel, Bens de Consumo Essenciais, Agroindústrias e Alcool

BIBLIOGRAFIA

- ANCIÃES, Adolpho W. F. (1978). Avaliação tecnológica do álcool etílico. Brasília, CNPq.
- BACHA, Carlos J. C. (1991). A expansão da silvicultura no Brasil. Rev. Bras. Econ. Rio de Janeiro, 45(1), p. 145-168, jan./mar.1991.
- BANCO DO BRASIL (1986). Manual Fiset. Banco do Brasil. Brasília.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (1990). A participação do sistema BNDES na evolução do setor de celulose e papel no Brasil. Rio de Janeiro, mimeo.
- BAUMANN, Renato (1989). Ajuste externo. Experiência recente e perspectivas para a próxima década. IPEA/IPLAN. Brasília, mimeo.
- BELIK, Walter (1982). O programa energético brasileiro e o setor externo. Dissertação de Mestrado. EAESP/FGV. São Paulo, mimeo.
- BORGES, Uta et al. (1983). Proálcool. Análise e aplicação do programa brasileiro de combustível bioenergético. Instituto Latino-Americano da Universidade Livre de Berlim, Berlim, mimeo.(Documento para Discussão nº 13).
- CARVALHO, Luis C. C.(1985). Proálcool: despesas e receitas a nível de governo. SOPRAL. S.Paulo (Coleção SOPRAL).
- CAWSON, Alan (1985). Varieties of corporatism: the importance of the meso-level of interest intermediation. In: Cawson, A. (ed.) Organized interests and the state: studies in meso corporatism. London: SAGE Publications.
- COMIN, A. & MULLER, G. (1985). Crédito, modernização e atraso. São Paulo: Cebrap. (Cadernos Cebrap 6).
- COMISSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS - COMIF (1986). Relatório de Avaliação dos Incentivos Fiscais (Decreto-Lei nº 1.376 de 12 de dezembro de 1974). IPEA. Brasília. 1976.
- COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO ÁLCOOL - CENAL (1984). Valor e custo social do álcool carburante no Brasil, s. 1, s.c.p.(Série Estudos Sócio-Econômicos).
- CONSELHO ESTADUAL DE ENERGIA (1987). Pesquisa de mercado do álcool de cana produzido no estado de S. Paulo. S. Paulo, mimeo.
- CORIAT, Benjamin (1982). Álcool - enquête au Bresil sur un programme agro-energetique de substitution au pétrole. Paris: Christian Bourgois Editeur.

- FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (1985). Projeto do Instituto do Açúcar e do Alcool (relatório preliminar). São Paulo, mimeo.
- GASQUES, Jose G. et al. (1988). Gastos públicos na agricultura: estrutura e resultados. Dados Conjunturais da Agropecuária nº 153. IPLAN/IPEA, Brasília, mimeo.
- GOMES, Guilherme D. (1985). Autoridades monetárias: institucionalidade, papel no ajustamento externo e no financiamento da economia. Rio de Janeiro. BNDES.
- HOMEM de MELO, Fernando & PELIN, E. R. (1984). As soluções energéticas e a economia brasileira. S.Paulo: Ed.Hucitec.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (1988). Papel e celulose: fase florestal e industrial. IPT. São Paulo (PATI- Programa de Atualização Tecnológica e Industrial).
- KAGEYAMA, A. & GRAZIANO da SILVA, J. (1987). A Dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais (capítulo I do Projeto Dinâmica da Agricultura Brasileira 1965-85, coordenado por Angela Kageyama). IPEA/UNICAMP, mimeo, Campinas.
- MARCON, E. M. & BARBOSA dos SANTOS, F.(1981). Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX. Banco Central do Brasil, Brasília, mimeo.
- MULLER, Geraldo (1981). O complexo agroindustrial brasileiro. EAESP/FGV. Relatório de pesquisa nº 13.
- NAJBERG, Sheila (1989). Privatização de recursos públicos: os empréstimos do sistema BNDES ao setor privado nacional com correção monetária parcial. PUC, Rio de Janeiro, 1988 (Dissertação de Mestrado).
- NÓBREGA, Mailson F. da (1985). Desafios da política agrícola. São Paulo, Gazeta Mercantil/CNPq.
- OFFE, Claus (1986). Dominação política e estruturas de classes: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio. In: Vogt, Winfried. Estado e Capitalismo. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro.
- OLIVEIRA, Adilson (1991). Reassessing the Brazilian Alcohol Programme. Rev. Energy Policy, jan./feb. 1991. Butter Worth-Heinemann Ltda.
- PELIN, Eli R.(1985). Avaliação econômica do álcool hidratado carburante no curto e médio prazos. S. Paulo. IPE/USP (Série Ensaio Econômicos).
- PIGATTI JUNIOR, L. & WATANABE, I. (1987). Sociedade em conta de participação equiparada a pessoa jurídica. O Estado de S.Paulo, 11/10/87, p. 43-45.

- PINTO, Luiz Carlos G. (1981). Notas sobre a política de crédito rural. Campinas, Unicamp (Convênio Fundação Ford/Unicamp).
- SAYAD, João (1984). Crédito rural no Brasil. São Paulo, FIPE/Pioneira.
- SCHMITTER P. C. (1988). Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance. In: Brunetta & Dell'Aruga (eds.) Labour Relatives and Economic Performance. London: Macmillan Press, 1990 (as notas se referem ao mimeo).
- SCHMITTER P. C. (1989). Corporatism is dead! Long live corporatism. Rev. Government and Opposition. v. 24, n. 1, winter, (The Andrew Shonfield Lectures IV). p. 54-73.
- SCHMITTER P. C. (1985). Neocorporatismo y Estado. REIS (Revista Espanhola de Sociologia). Madrid, n. 31, p. 47-78.
- SCHMITTER, P. C. (1974). Still the century of corporatism. The Review of Politics. Indiana, EUA, v. 36, n. 1, jan.
- SMITH, Gordon W. (1966). A Política de preços mínimos. In: LOPES, M.R. (Editor) (1978). A política de preços mínimos - estudos técnicos 1949/79. Brasília. CFP. (Coleção Anual. e Pesq.-v. 11).
- SOTO B., Fernando A. (1992). Da indústria do papel ao complexo florestal: o caminho do corporatismo tradicional ao neocorporatismo. Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/UNICAMP.
- STREECK, Wolfgang & SCHMITTER, Philippe C. (editores) (1985). Private interest government - beyond market and state. SAGE, Londres (SAGE, Studies in neo-corporatismo).
- TAVARES, Maria da C. (1977). Auge e declínio do processo de substituição de importações no Brasil. In: Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 6ª ed..
- TEIXEIRA, E. & BIASOTO, G. (s.d.). Setor público nos anos oitenta: desequilíbrio e ruptura no padrão de financiamento. CECON-IE/UNICAMP. Campinas, mimeo.
- TRINDADE, Sérgio C. (1974). Brazilian alcohol fuels - an international multisponsored program. Rio de Janeiro, mimeo.
- VIANA, A .L. D. (1981). O BNDES e a industrialização brasileira 1952-61. IFCH/UNICAMP. Campinas, mimeo. (Dissertação de Mestrado).
- VICTOR, M. A. M. (1976). O reflorestamento incentivado, 10 anos depois. Rev. Silvicultura. São Paulo, ano I, n. 6, p. 18-46, maio/jun. 1977.
- VILLA VERDE, C. M.& GASQUES, J. G. (1988). Nota sobre gastos públicos na agricultura. Brasília: IPEA, mimeo.

TEXTO PARA DISCUSSÃO. IE/UNICAMP

Fazem parte desta Série:

- n.1 COUTINHO, Maurício. **Marx - reprodução do capital.** jul./91. (esgotado).
- n.2 COSTA, Fernando Nogueira da. **A formação da taxa de juros no Brasil.** set./91. (esgotado).
- n.3 SERRA, José & AFONSO, José Roberto R. **As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos.** out./91. (esgotado).
- n.4 COSTA, Fernando Nogueira da. **Política de câmbio e juros vs. dolarização programada e Banco Central independente.** jan./92. (esgotado).
- n.5 SUZIGAN, Wilson. **A indústria brasileira após uma década de estagnação: questões para política industrial.** fev./92. 2a. ed. (esgotado).
- n.6 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Mudança técnica e concorrência: um arcabouço evolucionista.** abr./92.
- n.7 POSSAS, Maria Sílvia. **Aprendendo com os clássicos: notas sobre valor e capitalismo.** abr./92.
- n.8 KAGEYAMA, Angela Antonia. **O emprego agrícola em 1985: análise preliminar.** mai./92.
- n.9 POSSAS, Mario Luiz. **Concorrência, inovação e complexos industriais: algumas questões conceituais.** jun./92. (esgotado).
- n.10 MACHADO, João Bosco Mesquita & ARAÚJO JR., José Tavares de. **Impacto das políticas comercial e cambial sobre o padrão de comércio internacional dos países da ALADI: o caso do Brasil.** jul./92. (esgotado).
- n.11 COSTA, Fernando Nogueira da. **(Im)Propriedades da Moeda.** out./92.
- n.12 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Ajustamento estrutural e orientação exportadora: sobre as lições da Coréia do Sul e do México.** out./92. (esgotado).
- n.13 SUZIGAN, Wilson. **Política comercial e perspectivas da indústria brasileira.** dez./92. (esgotado).

- n.14 SOTO B., Fernando. **Da indústria do papel ao complexo florestal no Brasil: o caminho do corporativismo tradicional ao neocorporativismo.** jan./93. (esgotado).
- n.15 BAPTISTA, Margarida; FAJNZYLBER, Pablo; PONDÉ, João Luiz. **Os impactos da nova política industrial nas estratégias competitivas das empresas líderes da indústria brasileira de informática: a falsa "modernidade" e os limites da competitividade internacional.** jan./93. (esgotado).
- n.16 NEGRI, Barjas. **Urbanização e demanda de recursos hídricos na Bacia do Rio Piracicaba no Estado de São Paulo.** mar./93.
- n.17 POSSAS, Mario Luiz. **O conceito de concorrência em Marshall: uma perspectiva schumpeteriana.** abr./93. (esgotado).
- n.18 COUTINHO, Mauricio Chalfin. **Marx e os preços de produção.** abr./93.
- n.19 COSTA, Fernando Nogueira da. **Inovações financeiras e política monetária.** abr./93.
- n.20 LEAL, João Paulo Garcia. **Evolução do comércio exterior sul-coreano de manufaturas segundo suas vantagens comparativas reveladas: 1981-1988.** mai./93.
- n.21 OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **A desordem fiscal e os caminhos para uma nova reforma do sistema tributário.** mai./93.
- n.22 MACEDO E SILVA, Antonio Carlos. **Keynes's economics and the search for a new economic theory: the "equilibrium trap".** jun./93.
- n.23 NEGRI, Barjas. **A desconcentração da indústria paulista nos últimos vinte anos (1970-1990).** jul./93.
- n.24 CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. **Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta.** jul./93.
- n.25 DEQUECH FILHO, David. **Salários e absorção de mão-de-obra no Brasil: um exame a partir das regiões metropolitanas.** jul./93.
- n.26 LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988).** ago./93.
- n.27 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Investimento direto externo e reestruturação industrial.** ago./93.

- n.28 SANTOS FILHO, Otaviano Canuto dos. **Technological change and late industrialization: lessons from a post keynesian evolutionary approach.** set./93.
- n. 29 DEDECCA, Cláudio Salvadori e MONTAGNER, Paula. **Flexibilidade produtiva e das relações de trabalho. Considerações sobre o caso brasileiro.** out./93.
- n. 30 LIMA, Gilberto Tadeu. **Taxonomy of production economies and monetary determination of effective demand: a puzzle in Keynes'economics.** out./93.
- n. 31 BIASOTO JUNIOR, Geraldo. **Tributação: princípios, evolução e tendências recentes.** nov./93.
- n. 32 CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. **Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira do após-guerra.** nov./93.
- n. 33 SUZIGAN, Wilson & SZMRECSÁNYI, Tamás. **Os investimentos estrangeiros no início da industrialização do Brasil.** jan./94.
- n. 34 REYDON, Bastiaan Philip. **A especulação com terras agrícolas: uma interpretação a partir de um referencial teórico pós-keynesiano.** jan./94.