

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL E CRÉDITO ESTATAL DE INVESTIMENTO: ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL (PNDA)¹

Maria da Graça Derengowski Fonseca²
José Sidnei Gonçalves³

RESUMO

O trabalho tem por objetivo analisar o Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial (PNDA) executado no período 1989-1992 com recursos do Banco Mundial (BIRD) destinados ao investimento agroindustrial. Este programa governamental foi operacionalizado com base num critério de seleção que deixou para o mercado financeiro a escolha dos mutuários finais. O programa garantiu a continuidade de recursos ao investimento agroindustrial num período em que o acesso ao crédito no país foi dificultado pela instabilidade macroeconômica e por políticas de desregulamentação. Os critérios de seleção dos recursos do PNDA foram responsáveis pela concentração de recursos num número reduzido de empreendimentos. Na ausência de diretrizes setoriais e regionais, os recursos serviram para complementar grandes projetos em andamento, sancionando a tendência de reestruturação e realocização da agroindústria brasileira, em curso desde meados da década de 80. Por outro lado, a não definição de setores e regiões prioritárias consolidou a preferência dos agentes financeiros por mutuários que minimizam riscos, em geral, as maiores empresas do segmento agroindustrial. Quando foi encomendado pelo BIRD o estudo tinha como uma de suas principais finalidades investigar e apresentar evidências de subsídios agrícolas embutidos nos empréstimos. Pelo que se pode apurar, só teria havido subsídios nas modalidades de contratos vinculados à correção inflacionária pelo Bônus do Tesouro Nacional (BTN), na dependência da data de liberação dos recursos. No entanto, a mesma razão que explica a sua presença, também explica as perdas financeiras dos mutuários, dependendo das datas de liberação dos empréstimos. No balanço, é difícil afirmar que a primeira tendência predominou mas é possível dizer que, se houve subsídio, foi em proporção marginal, quase inexpressiva.

Palavras-chave: política agroindustrial, investimento, desenvolvimento agrícola, subsídios, empréstimos financeiros, impactos econômicos, emprego.

¹Este trabalho é parte integrante do estudo "Avaliação dos Programas de Desenvolvimento Rural (PNDR) e Agroindustrial (PNDA)" e foi realizado dentro do convênio entre o Banco Mundial (BIRD) e o Governo Brasileiro intitulado Projeto 2727-BR-C, que teve como órgão coordenador e executor a Comissão Técnica do Governo Brasileiro e, posteriormente, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este texto representa a versão destinada a discussão do relatório final, englobando a parte II que trata especificamente do PNDA. Os autores agradecem a várias pessoas que contribuíram para a realização deste trabalho em especial a Ricardo Conceição, do Ministério da Agricultura; José Pavan, da Secretaria de Política Econômica; Carlos Alberto Leite Coutinho, Antonio Carlos P. Argôlo, José Frederico C. Souza e Nautílio Veludo, da Secretaria do Tesouro Nacional e; a Ronaldo A. Borelho da Cunha, Wellington Soares Almeida e Luciano Froes do Banco Central do Brasil todos muito atenciosos na discussão dos procedimentos adotados na execução dos Programas mencionados. Um agradecimento especial aos técnicos da STN pela paciência demonstrada com as dificuldades dos pesquisadores, ao longo de vários meses. Colaborou nesta parte do relatório a economista Cláudia Heller, técnicos do IEA, que auxiliaram a sistematizar informações, em especial a economista Sueli Alves Moreira de Souza e o técnico agrícola Luciano Balbino da Silva. A responsabilidade pelos eventuais erros e equívocos encontrados neste relatório são de responsabilidade exclusiva dos autores. Recebido em 08/02/96. Liberado para publicação em 13/03/96.

²Economista, Professora Doutora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

³Engenheiro Agrônomo, Pesquisador Científico do Instituto de Economia Agrícola.

AGRIBUSINESS DEVELOPMENT POLICY AND STATE CREDIT INVESTMENT: AN ANALYSIS OF THE NATIONAL PROGRAM OF AGRIBUSINESS DEVELOPMENT (PNDA)

SUMMARY

The objective of the paper has been to analyze the National Program of Agribusiness Development (PNDA) carried out in the 1989-92 period with resources coming from the World Bank for the agribusiness development. The basis of this governmental program was a selection criteria that left to the financial market the choice of the final borrowers. It assured the continuity of resources to the agribusiness investment in a period in which credit access was made difficult by the macroeconomical instability and by deregulation policies. However, due to the selection criteria of the PNDA, the resources concentrated among a much smaller number of businesses. The absence of sectorial and regional guiding principles caused the resources to complement the large projects already in course, thus confirming the trend to restructure and relocate the Brazilian agribusiness, in progress since the beginning of the 80's. On the other hand, the non definition of priority sectors and regions consolidated the traditional preference the financial agents have for borrowers that minimize risks that, in general, are run by the largest companies of the agribusiness segment. When was ordered by the BIRD this study had as one of its principal finalities investigate and present evidences of agriculture subsidies in the borrowers. They would have occurred in the form of contracts linked to correction by the National Treasury Bond (BTN), depending on the release date of the resources. The same causes that explain them have also acted contrarily so, depending on the release dates, differences are noticed against the borrowers, like a kind of anti-subsidy. As a balance, it is hard to assert that the first trend predominated, but it is possible to say that if the subsidy did occur, it was in a small proportion.

Key-words: agricultural policy, agroindustrial policy, investment, agricultural development.

1 - INTRODUÇÃO

Em pouco mais de quinze anos, a agricultura brasileira passou por um intenso processo de industrialização e o *agribusiness* brasileiro tornou-se um dos mais dinâmicos do mundo. No rastro da transformação estrutural, setores e regiões foram profundamente afetados e o mapa da agroindústria estendeu-se para as regiões de cerrado do Planalto Central, avançando desde Minas até o Maranhão e Piauí, passando pelo oeste da Bahia. A produção agrícola também se modernizou e os produtores rurais passaram a organizar-se em cooperativas ou em associações de produtores para negociar diretamente com os grandes oligopólios agroprocessadores, instituindo relações bilaterais inéditas neste tipo de atividade.

A década de 80, considerada década perdida para a indústria, testemunhou a melhoria da produtividade de quase todos os produtos agrícolas e a desconceção do produto nacional para uma grande parte do interior do país, à exceção do Nordeste e da Amazônia. A população rural declinou, aproximando-se dos níveis de primeiro mundo no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ao mesmo tempo em que a eficiência da produção aumentava. As grandes empresas agroindustriais de processamento de grãos e de carne integraram as duas cadeias, contrabalançando os elevados custos de transporte,

financeiros e portuários com ganhos associados ao aumento de valor adicionado em seus produtos. A quantidade e a variedade de produtos foram multiplicadas, tanto regional quanto nacionalmente. Ainda no início dos anos 90, com a perspectiva de estabilização monetária e de expansão do mercado consumidor, grandes empresas multinacionais voltaram-se para o *agribusiness* brasileiro, adquirindo empresas e realizando fusões e incorporações com grande voracidade. Em cerca de três ou quatro anos, o perfil da indústria de laticínios mudou radicalmente e o segmento de massas industrializadas e alimentos derivados de farinha de trigo passou por uma profunda reestruturação. A competitividade da agroindústria brasileira de carne avícola atingiu recordes, provocando uma acentuada reação protecionista de outros países.

Essas mudanças ocorreram ao mesmo tempo em que os subsídios ao crédito de investimento desapareciam (ainda no início dos anos 80) e o volume de recursos financeiros colocados à disposição da agricultura, como crédito de comercialização e de custeio, também despencava, levando analistas a prever que as atividades agroindustriais entrariam em colapso. A década de 80 e o início dos anos 90 mostraram, ao contrário, que a agricultura brasileira podia autofinanciar-se e assumir um desempenho anticíclico, reduzindo custos e preços e colhendo sucessivas

supersafras. É neste contexto que, ainda no final dos anos 80, o governo brasileiro estabelecia um convênio com o BIRD para financiar o investimento agroindustrial e agropecuário, através do PNDA. Este veio a ser um dos últimos programas de financiamento, antes das mudanças anti-estatizantes do governo Collor, e suprir uma grande demanda por recursos de investimento no momento em que as taxas de inflação atingiam seus níveis máximos dos últimos 50 anos e inviabilizavam qualquer cálculo de médio e longo prazo. Este trabalho pretende descrever e avaliar o PNDA, colocando-o em seu contexto histórico específico e levando em conta os aspectos institucionais envolvidos na sua implementação.

O PNDA e o PNDR foram criados em 1989 para repassar recursos do BIRD a serem investidos em atividades agroindustriais, tendo por objetivo proporcionar a modernização deste setor em todo o território nacional. Inicialmente, a gestão dos recursos em ambos programas foi de responsabilidade do Banco Central. Posteriormente, esta atribuição foi repassada para a Secretaria de Tesouro Nacional (STN). Assim como no PNDR, as operações de crédito eram autorizadas mediante contratos entre a STN e instituições financeiras do setor privado (bancos comerciais e de investimento), e do setor público (bancos estaduais, federais e de desenvolvimento). Uma comissão composta por representantes do Banco Central, STN (COPEC e COREX) e Ministério da Fazenda (DAP) ficou encarregada de estabelecer os limites para a liberação de recursos às instituições financeiras, de acordo com a Resolução nº 2/88 do Comitê de Limite de Crédito (CLC).

A escolha das instituições passíveis de credenciamento no Programa Agroindustrial atendeu ao critério de *first come, first served*, o que na terminologia do BIRD significa atendimento por ordem de chegada. Os critérios operacionais de seleção seguiram os procedimentos estabelecidos no Contrato entre a União e o BIRD. A partir do momento em que um determinado volume de recursos se tornava disponível, as instituições submetiam suas propostas ao governo, que as aprovava em bloco, ainda que os recursos só se tornassem disponíveis mediante o ressarcimento de despesas já realizadas. Essa última exigência representava uma cláusula de segurança para que os recursos fossem efetivamente gastos de acordo com as finalidades dos programas de crédito.

Essa norma foi adicionada aos contratos para evitar que os recursos fossem mal-empregados. Em consequência, passou a haver simultaneidade entre a liberação de recursos e a realização de despesas, o que tornou possível a análise dos valores em dólares sobre os montantes de investimentos efetuados nesta data.

Os termos do Contrato de Empréstimo entre a União e o BIRD e as normas de regulamentação da atuação dos agentes através dos decretos que regularam o funcionamento do PNDA e do PNDR foram criteriosos e levaram em conta a experiência dos contratos anteriores com aquela instituição. Em particular, destacam-se o cuidado em assegurar o desembolso dos recursos mediante comprovação efetiva de despesas de investimento e os limites de operações definidos no Manual de Normas e Instruções emitido pelo Banco Central, estabelecendo índices de endividamento, limites de risco em empréstimo e algumas outras restrições. A constatação de ocorrência de infrações às normas, detectada através da área de fiscalização do Banco Central, implicaria em descredenciamento de alguns agentes financeiros, como, de fato, chegou a ocorrer.

No entanto, a instabilidade monetária e financeira da economia brasileira e a conseqüente desorganização orçamentária normalmente dificultam a função reguladora das agências públicas em programas deste tipo. Em uma economia inflacionada, e com uma moeda que perdeu a sua função de unidade de conta, torna-se quase impossível acompanhar a conversão dos valores nominais dos contratos, que refletem dotações em moeda indexada (Bônus do Tesouro Nacional - BTN, cruzeiros fixos e outras unidades de referência), em cruzeiros novos ou em algumas das moedas adotadas pelos programas de estabilização. No decorrer da pesquisa foi possível verificar, por exemplo, que alguns relatórios oficiais somavam valores mensais atualizados de maneira diferente e em datas diferentes, tornando questionáveis os valores consolidados. As operações envolvendo juros tornam-se muito mais complicadas, afetando o cálculo do reembolso dos recursos do empréstimo, o que deve, também, ser observado com cuidado especial.

No caso do PNDA, os termos do contrato entre o governo e os agentes financeiros repassadores foram estabelecidos pelas normas que regulam as operações oficiais de crédito agroindustrial e pela

Resolução 1.625 de 10/08/89. Para credenciamento das instituições financeiras foram estabelecidas algumas exigências, entre as quais ter realizado em seu último balancete, índice inferior a 10% de inadimplência; apresentar carteira de crédito agroindustrial ou rural estruturada; não possuir restrição nas áreas bancárias e de fiscalização do Banco Central e enquadrar-se nos limites operacionais estabelecidos pelo Banco Central no Manual de Normas e Instruções. Além dessa regulamentação, o PNDA esteve submetido às normas gerais do Manual do Crédito Agroindustrial e do Manual de Crédito Rural.

A Resolução 1.625 estipula que são passíveis de financiamento pessoas físicas e jurídicas, inclusive cooperativas. O financiamento é submetido a limites, **não podendo ultrapassar US\$15 milhões por beneficiário, a não ser em casos específicos**. O limite de financiamento que acabou prevalecendo foi o de 50% do custo do projeto e o prazo de financiamento, o de (até) doze anos, incluídos três anos de carência. Os financiamentos ou aquisições de um bem e serviço de um mesmo fornecedor, desde que acima de US\$5 milhões de dólares (limite do crédito individual), foram obrigados a submeter-se a apreciação adicional do Banco Mundial.

A liberação dos recursos às empresas mutuárias ocorria mediante a comprovação de gastos ou despesas em investimentos fixos perante à STN. Uma vez aprovados os valores a serem liberados em datas determinadas, as instituições financeiras solicitariam à STN as liberações das despesas já efetuadas com a execução do investimento. Dessa forma, garantia-se a sincronia entre a saída de recursos da STN e a despesa efetuada pelo tomador final, caracterizando o casamento das operações. No contrato entre a União e o Banco Mundial, datado de 31 de maio de 1989, são classificadas como investimentos agroindustriais passíveis de financiamento as atividades associadas à manufatura de insumos agrícolas, equipamentos e máquinas, bem como as atividades de armazenagem, limpeza, classificação, processamento e embalagem de produtos agrícolas básicos, antes de sua venda no varejo.

A Resolução 1.625 estipula ainda, como passíveis de enquadramento no PNDA, os financiamentos que se destinam à transformação primária e subsequente de produtos rurais, incluindo o armazenamento, o beneficiamento, o processamento e a embalagem da matéria-prima, do estágio inicial até imediatamente

antes de sua venda a varejo. Inclui-se, também, a manufatura de insumos agropecuários, de equipamentos e de máquinas, além de ferramentas, silos, tratores e implementos.

Projetos de mútuários finais foram classificados nas categorias de implantação, de ampliação e de reforma, de modernização e realocização das atividades agroindustriais. Embora orientados para o financiamento do capital fixo, os financiamentos poderiam ser destinados a cobrir uma parcela do capital de giro, desde que **relacionado ao investimento fixo principal** como decorrência da execução do projeto e em função da natureza das atividades agroindustriais. Antes de ser liberados para os agentes financeiros, os recursos tinham que ser aprovados pelo Comitê de Limite de Crédito.

Apesar da adequada normatização das condições de empréstimo, verificou-se a ocorrência de algumas distorções no Programa. No entanto, o maior problema do PNDA (bem como do PNDR) decorreu da suposição inicial feita pelos seus executores ao nível do governo, talvez por influência dos próprios técnicos do BIRD, de que o mercado de crédito brasileiro operaria em condições de eficiência estilizada, quando se sabe que as imperfeições deste mercado no país estão presentes de forma acentuada. Esse irrealismo, causado por uma excessiva ênfase na liberalização dos mercados, acabou ocasionando o efeito contrário, fazendo com que alguns intermediários financeiros encontrassem oportunidades para manifestar seu poder de monopólio. Por outro lado, verificou-se que, embora os empréstimos, em média, tenham sido pequenos, alguns grupos econômicos poderosos utilizaram suas empresas coligadas para ampliar seus financiamentos. Observe-se que na gestão do PNDA o governo brasileira declinou de seu tradicional papel de orientador dos investimentos, deixando para o mercado financeiro a função de selecionar os agentes de segunda linha, as empresas beneficiadas com os empréstimos. Ao adotar esse procedimento, o governo apenas seguia a orientação do próprio BIRD, cujos técnicos expressavam insatisfação com o que consideraram excessiva estatização dos mecanismos de crédito destinado à agricultura no Brasil e recomendavam a menor intervenção possível de acordo com modelos estilizados de eficiência alocativa. Este tipo de modelos costuma ser questionado em países onde a economia é estável e os mercados de crédito e de capitais são altamente organizados e com

pequenas filhas (BESLEY, 1994). É menos provável que se mostrem eficientes numa situação de instabilidade financeira, altíssima (e crônica) inflação, desorganização estrutural dos mecanismos privados de financiamento e tradicional presença do governo nas operações de crédito rural.

Ao que tudo indica, os princípios que orientaram os empréstimos do PNDA não levaram em conta aquelas imperfeições de mercado. Observe-se que não há respaldo na teoria econômica convencional para uma estilização tão radical do funcionamento dos mercados, que elimine aspectos como circulação deficiente das informações, adversidades do processo de seleção (*adverse selection*) e os riscos envolvidos nas operações de financiamento (*moral hazard*). Este último risco existe quando os emprestadores (governos e agentes financeiros) não conseguem distinguir completamente motivações e objetivos dos devedores, uma vez que estes têm a capacidade de alterar características do objeto de financiamento. O autor acima mencionado reconhece que esta é uma prática comum em financiamentos de natureza rural, que faz com que os bancos tentem defender-se através de elevadas taxas de juros ou do racionamento dos montantes emprestados, conforme o grau de risco envolvido em cada operação. Além disso, ela é muito comum entre os bancos que emprestam a setores com elevado grau de incerteza envolvido (STIGLITZ & WEISS, 1989).

No caso do PNDA, ainda houve a ausência de uma definição clara e antecipada de critérios que pudessem orientar a escolha dos beneficiários agroindustriais e dos próprios bancos que se poderiam credenciar. Além de causar a desorientação dos potenciais candidatos, a regra estabelecida, "*first come, first served*", deu margem a situações no mínimo inusitadas, como a formação de uma fila de altos executivos dos bancos privados às portas do Banco Central (BACEN) desde as primeiras horas do primeiro dia de inscrição no Programa, em Brasília.

Ainda no que se refere à alocação dos recursos financeiros, observa-se que alguns itens arrolados como financiáveis pelo Programa Agroindustrial aparecem também no Programa Rural, o que sugere uma certa ambigüidade na definição do objeto de financiamento. Isso aconteceu principalmente no caso de inversões em infra-estrutura básica, como nos itens de empréstimo à formação de lavouras de cana-de-açúcar, infra-estrutura de armazenamento, construção

de estradas e obras civis que antecedem à implantação das atividades de transformação, no caso da agroindústria. Além disso, objetivos claramente não agroindustriais, como fundação de lavouras, aparecem nos itens financiáveis no PNDA.

Ao não estabelecer claramente critérios para a seleção dos segmentos da agroindústria e das regiões onde os recursos deveriam ser investidos, os repassadores de primeira linha agiram como se não houvesse uma história progressa entre os bancos e os beneficiários, desconhecendo também que este tipo de transação implica numa relação bilateral (grandes bancos/ grandes grupos agroindustriais). Note-se que a existência de critérios para orientar a seleção posterior não é incompatível com o funcionamento saudável dos mercados, desde que seja assegurada a ampla circulação das informações entre os agentes econômicos.

Sem dúvida, a ausência dessas definições foi conseqüência da visão excessivamente otimista e simplista que predominava durante o governo Collor sobre a capacidade dos mercados de equacionar e resolver todos os problemas, ignorando que mesmo mercados mais organizados funcionam de forma imperfeita. Na realidade, as circunstâncias que fazem com que o mercado funcione como bom alocador de recursos estão presentes quando as informações são acessíveis, e sem custos (ou com custos mínimos), a todos os agentes. Se não existem mecanismos automáticos para garantir a coordenação completa dos planos e decisões descentralizados, é inevitável que alguns agentes privados sejam beneficiados em detrimento de outros.

Além do mais, a coordenação planejada de investimentos agroindustriais poderia trazer externalidades significativas para um país em desenvolvimento e com grandes desequilíbrios sociais, beneficiando setores e regiões com grande potencial de criação de emprego, por exemplo. É pouco provável que este tipo de preocupação venha a ser contemplado pelos agentes privados, especialmente agentes que operam no mercado financeiro. Mesmo que a principal motivação das autoridades governamentais fosse a de garantir que certos riscos fossem repassados para a frente, agregando instituições mais bem informadas e mais próximas dos mutuários finais, sempre haveria a possibilidade de os intermediários transferirem novamente para o governo os riscos envolvidos nas operações de empréstimos. Além disso, é notória a aversão aos riscos

manifestada por alguns grupos agroindustriais. Estes últimos costumavam honrar seus antigos compromissos financeiros com novas dívidas, transferindo-os sucessivamente para o futuro até que uma parte dos juros acumulados, ou o todo, fosse quitada ou perdoada. Situações como estas constituem exemplos do que os economistas chamam de "seleção adversa" e de risco moral, testemunhando como nem sempre os mercados funcionam com a eficiência estilizada de modelos pouco realistas. Essas considerações não devem ser interpretadas no sentido de desmerecer a atuação dos órgãos oficiais envolvidos na gestão do Programa, mas para chamar a atenção das autoridades brasileiras para as situações mencionadas, destacando a impossibilidade de os mecanismos auto-reguladores garantirem o bom funcionamento dos mercados imperfeitos e o fato de que a presença destas imperfeições constitui a regra, não a exceção.

2 - LEVANTAMENTO, SISTEMATIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS UTILIZADOS

A análise do PNDA teve como suporte quatro tipos de arranjo de informações diferentes:

a) uma base consolidada dos recursos financeiros aplicados no PNDA apresentada como **Informações Globais**. Esta base é composta de dados levantados junto à STN que correspondem a informações primárias sobre as liberações de recursos financeiros aos agentes, tendo sido submetidos à crítica estatística pelos autores da pesquisa. Além do valor das liberações, constam também as informações sobre datas de liberação, o banco repassador e a opção de correção do saldo devedor;

b) uma base de dados organizada pelo Banco Central a partir de informações levantadas nos contratos realizados entre os agentes repassadores e recebedores, apresentados originalmente sob a forma de **Súmulas**. Apesar de não contemplar a totalidade das transações efetuadas (avaliadas através dos contratos), as súmulas representam cerca de 80% dos valores liberados pelo Programa em todo o período. Além disso, como são informações extraídas de contratos, permitem uma análise qualitativa do caráter da transação financeira. Neste sentido, sua comparação com aqueles relatórios permite avaliar os impactos setoriais e regionais do PNDA como um programa de financia-

mento ao investimento;

c) uma base de dados apresentada como **Amostra 1** que destaca um subconjunto de agentes e transações selecionados. Os agentes foram escolhidos de forma não aleatória, seja pelo montante de recursos que receberam, seja por sua singular importância em termos regionais ou setoriais. Esse critério permitiu aos pesquisadores observar como os bancos repassadores selecionaram seus clientes por regiões e setores econômicos. No caso do Banco Econômico, por exemplo, os empréstimos dirigiram-se, predominantemente, para o Nordeste e para o setor sucro-alcooleiro. Observe-se que, neste caso, as tabelas foram montadas a partir de informações colhidas diretamente junto aos agentes financeiros e/ou empresas beneficiadas. Estas informações foram, posteriormente, confrontadas e, quando possível, complementadas com informações oficiais;

d) uma base de dados denominada **Informações Específicas** obtida diretamente de relatórios do Banco do Brasil sobre o PNDA e que traz um conjunto de dados sobre o aporte de recursos financeiros repassados de forma agregada para estados, regiões e setores. A importância desta base de dados pode ser avaliada pelo fato de o Banco do Brasil ser um dos maiores repassadores de valores do Programa.

A utilização do conceito de financiamento ao investimento agroindustrial no PNDA teve um sentido bastante amplo, uma vez que foram financiadas desde atividades de fundação de lavouras de cana-de-açúcar para reintegração de áreas de cultivo e obras de melhoria de estradas, até a implantação de unidades de esmagamento de soja ou instalação de caldeiras e turbogeneradores para melhorar o rendimento da produção de celulose.

Na definição específica de complexo agroindustrial adotada nesta pesquisa, usa-se noção próxima à de WAISLUBLUTH & GORTARI (1990) desenvolvida num estudo de caso para a agroindústria mexicana em 1990, classificação mais adequada às categorias de inversões financiáveis pelo BIRD, dentro do Programa Agroindustrial. São definidas como agroindustriais atividades que processam qualquer tipo de insumo agrícola ou animal, assim como os setores que fornecem máquinas, equipamentos e insumos químicos que sejam utilizados na agricultura e indústrias de processamento e de alimentos. Nesse sentido, as atividades foram separadas, de acordo com:

a) a natureza do processo produtivo ou sua

vinculação a uma etapa específica dentro da cadeia agroindustrial em que é realizado o investimento;

b) a origem da matéria-prima e as características dos principais insumos utilizados;

c) a sua proximidade com a atividade de transformação economicamente mais significativa e que esteja relacionada com a agregação de valor aos produtos (abastecimento no caso de esmagamento de grãos, construção de estradas no caso de criação de infra-estrutura básica para usinas de açúcar e álcool ou outras atividades de transformação, seleção e transporte de matéria-prima, etc.).

Esse critério permite classificar dentro de um mesmo subconjunto, por exemplo, os investimentos em papel/celulose e os investimentos em madeira (em função dos 2º e 3º itens). De forma semelhante, investimentos em instalação ou modernização de infra-estrutura de armazenamento de grãos oleaginosos e de sementes selecionadas foram classificados como atividades de processamento alimentar.

Além disso, levou-se em consideração a forma como o Programa enquadra os projetos e os recursos financiados, classificando-os de acordo com as seguintes categorias: modernização, ampliação/expansão e implantação/instalação, apesar de que, algumas vezes, ocorrem desencontros entre a forma de classificação do financiamento e a classificação dos projetos de investimento⁴.

Observe-se, mais uma vez, que a discriminação regional e setorial dos financiamentos agroindustriais só pôde ser feita a partir das súmulas dos contratos, uma vez que os relatórios da STN não incluem dados e informações que permitam o recorte regional ou setorial. A mesma fonte de informação foi utilizada para destacar o impacto setorial dos investimentos do PNDA. Além disso, montou-se um relatório específico

⁴De acordo com a Resolução 1.625, o enquadramento das atividades agroindustriais financiadas obedeceu à seguinte classificação: processamento de madeira reflorestada, processamento de oleaginosas, armazenamento de oleaginosas, processamento de algodão, lã e seda, processamento de tomate, milho e ervilha. Processamento de trigo foi a expressão usada para classificar moinhos, processamento de couro para curtumes. A fabricação de cerveja foi classificada como processamento de arroz, milho e cevada e a de refrigerantes como processamento de essências de frutas e de cana-de-açúcar. O que se chama de agroquímica foi classificado como manufatura de produtos veterinários e manufatura de defensivos agrícolas. A indústria de tratores foi classificada como manufatura de máquinas agrícolas e a indústria de sementes, de manufatura de sementes.

sobre a natureza do investimento financiado, a partir de um levantamento realizado junto a instituições financeiras e a instituições financiadas.

2.1 - PNDA: Informações Globais

Os índices utilizados para a tabulação dos recursos financeiros repassados aos bancos participantes foram obtidos na STN. As informações sobre os repasses aos mutuários finais foram obtidas através de relatórios do Banco Central, Banco do Brasil, bancos particulares credenciados e algumas empresas que tomaram os recursos.

Quando aprovadas pelo Comitê de Limite de Crédito, as liberações dos recursos aos bancos eram efetuadas em etapas. Os empréstimos eram concedidos dentro de três opções ou alternativas de correção monetária. Esta última e os juros utilizados variaram ligeiramente ao longo das várias fases de implementação do Programa. A opção A tem a correção do saldo devedor feita com base na variação de uma cesta de moedas fornecida pela STN, mais juros de 8.1% ao ano. A cesta de moedas é composta com 29.9% de ienes, 21.6% de francos suíços, 18.9% de marcos alemães, 15.2% de dólares americanos, 8.3% de florins holandeses e 6.4% de outras moedas conversíveis.

A opção B teve como fator de correção a variação do dólar americano mais juros de 9% ao ano, enquanto a opção C utilizou BTN como indexador de correção do saldo devedor mais 12% de juros ao ano. Com a extinção do BTN em março de 1991, passou-se a utilizar em seu lugar a Taxa de Referência Financeira (TR).

As informações sobre o PNDA têm, como ponto de partida, os valores em dólares autorizados após a sua definição e aprovação pela Comissão de Limite de Crédito, que reúne vários representantes do Governo (Banco Central, STN, Secretaria de Política Econômica (SPE) etc.). Os recursos aprovados só eram liberados aos agentes financeiros (bancos) mediante a comprovação de empenho efetivo dos recursos por parte dos mutuários finais a quem o banco emprestou. Nesse caso, a liberação era solicitada diretamente à STN mediante comprovação de despesas já efetuadas na execução do investimento.

Dessa maneira, garantia-se a sincronia entre a despesa pelo tomador final e a saída dos recursos da

STN. Os contratos entre a STN e as instituições financeiras vinham expressos em dólar, sendo as parcelas repassadas em moeda nacional convertidas pela cotação da moeda norte-americana para venda no dia anterior. Assim, a base de conversão é o dólar comercial para venda **na data anterior à efetivação da operação**. Em função dessas definições operacionais do processamento das liberações dos recursos do PNDA, os valores utilizados neste trabalho serão expressos em dólares, seguindo os parâmetros de conversão acima explicitados.

Ao autorizar as liberações, o Comitê de Limite de Crédito optou por critérios que permitissem agilizar ao máximo o repasse dos recursos externos conforme as normas estabelecidas. Essa decisão implicou em liberar recursos em bloco, respeitando os limites estipulados por agente financeiro com base em um cronograma de liberações. Esse princípio é semelhante ao adotado no Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) em que o governo, através de suas instituições financeiras, compartilha com os bancos credenciados o risco e a responsabilidade gestora dos recursos.

De acordo com o princípio geral estabelecido para o PNDA, não foram definidos, a priori, critérios regionais ou setoriais para as empresas agroindustriais e rurais a serem financiadas. Na realidade, quando procedia uma autorização em bloco dos recursos, o governo brasileiro inteirava-se apenas dos aplicadores de primeira linha, desconhecendo os beneficiários finais, os setores e estados em que os recursos seriam aplicados. Mais tarde, verificou-se que esse critério dificultou a consolidação das operações de desembolso e reembolso embora tenha possibilitado uma aplicação rápida dos recursos emprestados pelo Banco Mundial.

Como em qualquer contrato de financiamento entre um banco participante e um cliente, a escolha dos mutuários finais do PNDA e a definição dos projetos de investimento foram de responsabilidade dos bancos que participaram do Programa. Da mesma forma, aos bancos coube a gestão e a fiscalização das operações. Desta forma, o governo pretendia transferir riscos envolvidos na operação de financiamento para os bancos, embora tenha transferido, também, as responsabilidades de acompanhar e gerenciar as aplicações junto ao último elo da cadeia do empréstimo. Note-se que no caso do PNDR, embora a sistemática fosse semelhante, os problemas de alocação dos recursos não eram tão acentuados uma vez que já se contava com a

experiência do SNCR que possui um eficiente aparato de administração dos recursos do crédito rural.

Os dados primários do valor dos empréstimos, que representam os desembolsos efetuados pela STN para cada agente financeiro, foram obtidos do Sistema de Administração Financeira (SIAFI), da Administração Federal. É a partir destes dados que foram montadas as tabulações.

As informações já processadas pelo SIAFI foram desconsideradas porque não permitiam inferências importantes. Em particular, não permitiam discriminar cada uma das três alternativas de correção monetária mencionadas (Opções A, B e C). Além disso, sendo um agregado de inúmeros contratos efetuados em datas distintas e, por essa razão, sujeitos a distintos índices de correção, aqueles dados não se prestavam à avaliação qualitativa.

Uma vez remontado o banco de dados com as informações primárias de cada operação devidamente criticadas, elaboraram-se as tabelas consolidadas dos recursos liberados por agente financeiro, de acordo com correção monetária e juros, no mês de vigência. O período abrangido pela análise dos dados de repasses dos recursos do PNDA vai de outubro de 1989 a junho de 1992. Posteriormente, procedeu-se ao tratamento das informações sobre os reembolsos do saldo devedor, em função do tempo de carência e dos prazos de amortização mais longos, típicos dos financiamentos do investimento, sem novas liberações de recursos.

As instituições financeiras escolhidas foram aquelas que, mediante os mecanismos de seleção mencionados, foram consideradas em condições de cumprir as condições básicas exigidas, portanto aptas para receber o empréstimo do BIRD e efetuar o repasse de segunda linha para empresas agrícolas e agroindustriais. Independentemente da data dos contratos, os valores em cruzeiros, quando do seu lançamento, eram corrigidos para valores do último dia útil e, a partir disso, as correções mensais eram feitas em todo último dia útil de cada mês. Os juros não eram capitalizados, já que cobrados semestralmente e reembolsados pelos bancos numa data estipulada, ao final do semestre. Por esta razão não chegaram a sensibilizar o saldo devedor. Note-se que, também para eles, se efetuou a homogeneização das datas para os últimos dias úteis de dezembro e junho. Depois disso, todos os dados, incluindo-se os juros semestrais não capitalizados, foram trazidos aos últimos dias de cada mês e corrigidos. Com base

nas séries obtidas, procurou-se estimar, ainda que com uma certa precariedade, a existência ou não de subsídios bancados pelo Tesouro Nacional, em função das alternativas utilizadas para correção do saldo devedor e cobrança dos juros.

Sempre que houvesse uma nova parcela do empréstimo a ser liberada, os valores agregados expressos em dólar norte-americano (para cada opção e em cada mês) eram reconvertidos para moeda nacional, pela cotação para venda do câmbio comercial da moeda norte-americana no penúltimo dia útil de cada mês. Com os dados em moeda nacional, era possível atualizar o saldo devedor, mês a mês, e calcular os juros, a cada semestre, sempre observando os mesmos critérios de homogeneização de datas para montagem das séries de valor dos empréstimos, conforme já foi descrito. Como passo final, o saldo devedor mensal corrigido e o montante obtido para os juros, a cada semestre, foram convertidos em dólar.

Desse modo, foi possível montar três novas séries. Uma de valor mensal dos empréstimos acumulados, que nada mais é do que a soma dos dados expressos em dólares e que representam os recursos liberados acumulados. A segunda série é dada pela evolução mensal do saldo devedor corrigido expresso em dólar e a terceira tem juros acumulados, pagos semestralmente ao Tesouro Nacional. Com essas séries para cada opção de correção monetária, tem-se um quadro comparativo do desembolso, saldo devedor e juros para o período de outubro de 1989 a junho de 1993 para a opção C e, de abril de 1991 a junho de 1993, para as opções B e A, datadas essas definidas em função da efetiva liberação dos recursos contratados.

2.2 - Liberação dos Empréstimos por Opção

Entre outubro de 1989 e junho de 1992, foram desembolsados US\$259.963.452 (ou US\$260 milhões, por arredondamento) de um total de US\$300 milhões disponíveis para o Programa Agroindustrial. Cerca de 57% desse total foram alocados nos primeiros seis meses de vigência do Programa, entre outubro de 1989 e final do mês de março de 1990.

A média das liberações por mês, durante os primeiros seis meses de vigência do programa, foi de US\$24,8 milhões, três vezes maior do que a média de todo o período mencionado (US\$7,8 milhões/mês),

revelando forte concentração no início do Programa. No conjunto, 77% dos financiamentos foram realizados através da opção C que utilizou o BTN como indexador da correção do saldo devedor e apenas 22% utilizaram dólares ou a cesta de moedas (Tabela 1).

Os contratos com correção em BTN foram preferidos por quase todos os agentes financeiros, individualmente, com exceção de três bancos que optaram por corrigir o seu saldo devedor exclusivamente pela opção B que usa o dólar americano como fator de correção ou com base numa cesta de moedas. O Banco do Estado de São Paulo (BANESPA) e o Banco Brasileiro de Descontos (BRADESCO) optaram pela opção B e o Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás preferiu corrigir os financiamentos pela opção A.

Analisando-se a situação a cada trimestre, nota-se que em 1991, até o mês de abril, os empréstimos estavam vinculados exclusivamente às cláusulas de correção pelo BTN (opção C). A partir de então, os contratos passaram a orientar-se pelo dólar (opção B) e pelo valor de referência da cesta de moedas (opção A). Assim, entre outubro de 1989 e final de março de 1991, todos os contratos foram fechados sob cláusula de correção monetária. A partir daí, e durante o resto daquele ano, os empréstimos passaram a ser feitos predominantemente em dólar (cerca de 80%). No ano de 1992, houve uma ligeira preferência pela cesta de moedas. Neste momento já não se realizavam mais contratos com cláusula de correção monetária.

As preferências de cada banco obedeceram à política de escolha de *portfolio*. No entanto, pelo menos numa primeira etapa, essa escolha foi evidentemente afetada pela percepção de que a diferença entre as taxas de juros poderia implicar em alguma espécie de ganho dentro da modalidade C, dado o diferencial de ajuste implícito na correção das moedas.

2.3 - Empréstimos Agroindustriais Segundo os Agentes Financeiros

Um total de quatorze agentes financeiros foi credenciado para repassar os recursos do PNDA para os mutuários finais que acabaram recebendo cerca de US\$260 milhões. Apenas dois bancos privados, Credibanco e Econômico, distribuíram 55% do total dos recursos deste Programa. Incluindo-se o Banco do Brasil (BB), segundo maior repassador dos recursos, a

TABELA 1 - Valor dos Empréstimos Efetivamente Liberados pelo PNDA, segundo as Opções de Correção do Saldo Devedor 1989-1992

(US\$)

Trimestre/ano	Opção A	Opção B	Opção C	Total
4º 1989	-	-	61.471.099	61.471.099
Total 1989	-	-	61.471.099	61.471.099
1º 1990	-	-	87.648.748	87.648.748
2º 1990	-	-	14.823.247	14.823.247
3º 1990	-	-	19.392.735	19.392.735
4º 1990	-	-	11.099.119	11.099.119
Total 1990	-	-	132.963.850	132.963.850
1º 1991	-	-	2.324.564	2.324.564
2º 1991	5.846.597	38.869.353	1.881.325	46.624.275
3º 1991	259.094	3.550.997	624.387	4.434.478
4º 1991	-	3.439.439	-	3.439.439
Total 1991	6.105.690	45.886.789	4.830.277	56.822.757
1º 1992	2.677.410	4.699.433	362.659	7.739.501
2º 1992	504.470	461.774	-	966.246
Total 1992	3.181.880	5.161.207	362.659	8.705.746
Total	9.287.571	51.047.966	199.627.886	259.963.452

Fonte: Dados básicos da STN elaborados pelos autores.

concentração chega a 73%. Somando-se o montante de recursos que foi repassado aos bancos privados que participaram do PNDA, obtêm-se 69% dos recursos, enquanto o conjunto de bancos oficiais e estaduais transferiu os 31% restantes para os mutuários finais (Tabela 2).

Analisando-se a distribuição de recursos por modalidade de contratos, nota-se que alguns bancos trabalharam especificamente com contratos sob cláusulas de correção monetária (o desativado Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC, Real, Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás, Banco Econômico, Lloyds e Banco Francês e Brasileiro). O BANESPA e o BRADESCO operaram com cláusulas de contrato atreladas ao dólar e o Banco do Estado de Goiás trabalhou apenas com a cesta de moedas. Além

do Banco de Desenvolvimento do Estado de Goiás, apenas o Credibanco usou a cesta de moedas para corrigir o valor dos empréstimos, embora a maior parte dos seus recursos tenha sido contratada em dólar ou em moeda indexada⁵.

O maior volume de recursos repassados individualmente a um agente financeiro coube ao Credibanco, que recebeu cerca de cem milhões de dólares, 38% do conjunto de *recursos efetivamente liberados* ao Programa e que foram distribuídos entre trinta e quatro mutuários agroindustriais. Note-se que

⁵No decorrer do Programa, alguns bancos tiveram o seu credenciamento suspenso pelo BACEN. Este descredenciamento, até aonde foi possível apurar, não afetou o repasse dos mutuários finais. Por essa razão não foram excluídas as informações contidas nas súmulas destes bancos.

TABELA 2 - Total de Recursos Emprestados por Instituição Financeira, no PNDA, 1989-92

Banco	US\$1.000	%
Credibanco	99.178.198	38,15
Banco do Brasil	47.515.710	18,28
Econômico	43.158.723	16,60
BNCC	14.303.871	5,50
Citibank	13.209.963	5,08
Credireal	10.843.664	4,17
Real	6.366.322	2,45
Francês e Brasileiro	5.936.036	2,28
BASA	5.920.068	2,28
BRADERSCO	5.646.602	2,17
BANESPA	4.252.934	1,64
BD Bahia	2.610.957	1,00
Lloyds	761.310	0,29
B. do Estado de Goiás	259.094	0,10
Total	259.963.452	100,0

Fonte: Dados básicos do STN elaborados pelos autores.

apenas o Credibanco, o Econômico e o Banco do Brasil distribuíram seus recursos por um número maior de mutuários, enquanto os demais bancos preferiram concentrar as operações em apenas um ou dois projetos. Dada a importância do Credibanco no PNDA, este banco será incluído, mais adiante, numa amostra especial.

O Econômico repassou recursos para 21 projetos, a maior parte projetos de investimentos relacionados à infra-estrutura de açúcar e álcool no estado de Alagoas. O Banco do Brasil repassou recursos a 184 projetos em vários estados, em especial no Centro-Oeste. BANESPA, BRADESCO, Lloyds, Banco do Estado de Goiás e Banco da Amazônia preferiram concentrar seus recursos em poucos e selecionados projetos, em geral projetos de clientes antigos.

A desigualdade na distribuição de recursos financeiros pelos bancos credenciados, com apenas três bancos concentrando mais de 70% dos empréstimos,

sugere dois tipos de situações: ou as informações sobre o empréstimo não foram suficientemente divulgadas ou os bancos não quiseram participar do Programa. Neste último caso, a explicação mais provável parece ser o temor de estabelecer compromisso com mutuários (finais) de risco, que não tenham capacidade de honrar seus compromissos financeiros, especialmente quando os contratos não estabelecem salvaguardas. Algumas vezes trata-se simplesmente de falta de informações sobre os tomadores de empréstimos, em especial sobre sua capacidade de envolver-se em projetos de alto risco, o que os leva a diminuir sua propensão a emprestar. Isso caracteriza o que foi definido anteriormente como mecanismo de seleção adversa (STIGLITZ & WEISS, 1989).

Situações de seleção adversa estimulam instituições emprestadoras a encontrar um meio de separar e classificar os mutuários potenciais em diferentes grupos, usando algum expediente de acordo com o que consideram ser sua capacidade de pagamento.

Estabelecer alguns tipos de exigências, de forma lateral ao contrato, é uma das formas de fazê-lo. Isso elimina os clientes de maior risco e/ou que não estão dispostos a arcar com exigências adicionais estabelecidas pelos bancos.

Segundo foi possível apurar, algumas instituições financeiras que repassaram recursos do PNDA fizeram uso de exigências colaterais aos seus, exigências que só podem ser cumpridas por grandes tomadores agroindustriais, criando-se um sistema de racionamento. Embora não tenha sido possível apurar com maior rigor até que ponto este tipo de prática foi generalizado, constatou-se que muitos contratos envolviam relações bilaterais, um grande prestador de um lado e um grande tomador, de outro. Na realidade, alguns grupos econômicos com efetivo poder de mercado em suas respectivas áreas de especialização aparecem várias vezes como tomadores de um mesmo banco através de empresas coligadas. Nesse caso, os vários contratos e projetos diferentes encobrem uma situação de concentração.

Essa também pode ser a razão para a forte presença de bancos oficiais do governo brasileiro, como o Banco do Brasil. Como têm uma grande capilaridade e arriscam-se a emprestar a pequenos mutuários, estes bancos equilibram a tendência à concentração. Com uma lógica não estritamente de mercado, estes bancos oficiais, em geral, tendem a repassar seus recursos a um maior número de empresas, auxiliados pelo seu melhor conhecimento da capacidade de pagamento dos tomadores dos empréstimos, bem como das características regionais e setoriais de projetos de investimentos, com base na tradição de suas carteiras de crédito. Dessa forma, pelo menos no PNDA, a atuação desses bancos estimulou a realização de investimentos agroindustriais em regiões e segmentos agroindustriais que não teriam acesso aos recursos financeiros pelo sistema privado, a não ser por taxas de juros muito mais elevadas.

Por outro lado, os recursos repassados aos mutuários sob a forma de crédito estão submetidos a limites de crédito estabelecidos pelo governo e, a não ser que houvesse autorização específica do BIRD, estes limites não podem ser alterados. Não houve qualquer restrição para que empresas de um mesmo grupo recebessem recursos mais de uma vez, desde que se tratassem de projetos (e contratos) diferentes, mantidos os limites estipulados pela Comissão de Limite de

Crédito para cada instituição financeira. Alguns bancos utilizaram esse expediente para contornar os limites de crédito por projeto e conseguiram concentrar um grande volume de recursos em poucos grupos econômicos. Isso fica patente, não só quando se trabalha com valores das súmulas dos contratos, mas, também, quando são utilizadas informações submetidas à crítica nas amostras.

3 - FINANCIAMENTOS COMPROMETIDOS: ANÁLISE DOS CONTRATOS

A dispersão das informações obtidas sobre o Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial, informações freqüentemente parciais ou reunidas em relatórios construídos sob base de dados diferentes, dificultou a elaboração de uma análise do tipo custos/benefícios mais rigorosa e perturbou a avaliação dos impactos que o Programa Agroindustrial apresentou ao nível regional e setorial. Esse problema foi maior no PNDA, uma vez que o PNDR pode ser acompanhado através dos relatórios do SNCR, ao qual os seus dados se integram.

No Programa Agroindustrial, houve maior concentração dos recursos com poucos tomadores finais e, conseqüentemente, menor número de contratos entre agentes financeiros de segunda linha e as agroindústrias. Isso permite a construção de um painel das aplicações financeiras e do investimento, reunindo-se informações tiradas dos contratos, além de alguns dados obtidos com os bancos que intermediaram as operações e alguns mutuários. O mesmo não foi possível no PNDR devido ao grande número de contratos, milhares, em vez de uma centena.

Para construir esse painel recorreu-se a um conjunto de informações contidas em súmulas dos contratos, que resumem as operações de repasse dos recursos do PNDA dos bancos para os mutuários finais, inicialmente centralizadas no Banco Central. Estas súmulas contêm um pequeno resumo das principais características dos projetos tais como localização, objetivo, capacidade de produção e investimentos, assim como informações sobre instrumentos de crédito, previsão de desembolsos e prazos por banco repassador.

Infelizmente os dados sobre valor dos contratos são estáticos, isto é, não representam o fluxo real de recursos repassados ao longo do tempo e estão

expressos em valores históricos (na data de realização do contrato). O maior problema é que os valores dos contratos, uma vez expressos em dólares, não coincidem com o montante dos desembolsos efetivamente efetuados - corrigidos nas datas de liberação pelo dólar da véspera, conforme critério adotado pela STN - em razão do descompasso entre a inflação e a desvalorização mensal da moeda brasileira.

Por essa razão, na data de liberação, o montante comprometido valia menos do que os cruzeiros efetivamente aprovados na data em que os contratos foram efetuados, levando a Comissão de Limite ao Crédito a autorizar, com alguma frequência, complementações de recursos financeiros. Note-se que essas complementações nem sempre representaram acréscimos reais àqueles valores iniciais contratados, face à sua desvalorização em cruzeiros entre a data de aprovação dos recursos e a sua liberação efetiva. Foi possível apurar, inclusive, alguns casos de redução significativa de valores inicialmente contratados.

Para ilustrar essa situação, reuniram-se informações de um dos mais expressivos repassadores de recursos do programa do BIRD, de forma a confrontar valores dos contratos com os montantes efetivamente liberados - o que foi possível apenas porque, internamente, a instituição utilizou uma mesma base de correção monetária. Dessa forma, confrontou-se o montante de financiamentos efetivamente liberado com o valor inicialmente estabelecido no contrato, projeto por projeto. Inicialmente, foram incluídos apenas os projetos que receberam complementação adicional de recursos. Os demais, que não receberam complementação, foram somados e comparados com os anteriores.

Em termos médios, a diferença entre os recursos que aparecem nos contratos e os valores liberados atingiu 25%. Individualmente, alguns projetos tiveram até o dobro dos recursos liberados. Isso representou, de fato, um acréscimo sobre os valores iniciais aprovados, uma vez que para o grupo de mutuários que não recebeu recursos adicionais a diferença foi muito pequena (cerca de 3,5%). Esta diferença pode ser explicada pela mudança nas datas (Figura 1).

Pelo que se pôde observar através das informações extraídas das súmulas dos contratos, apenas os grandes repassadores, que também operaram com vários projetos, conseguiram obter complementações significativas. Note-se que mais de 60% do total

dos financiamentos do PNDA foram complementados com dotações adicionais de recursos.

Uma das maiores dificuldades no tratamento das informações decorreu da impossibilidade de se ter acesso a todos os resumos ou súmulas dos contratos. Mesmo assim, o total do valor dos contratos que pudemos analisar foi bastante significativo, US\$208 milhões frente aos US\$260 milhões efetivamente liberados para o Programa Agroindustrial. A ausência de informações prejudicou, principalmente, os bancos oficiais (BNCC, Banco da Amazônia e Banco do Brasil), ainda que no caso do Banco do Brasil tenha sido possível contornar parcialmente este problema através do acesso a relatórios contendo informações parciais sobre suas operações com o PNDA, incluídas adiante.

As lacunas mais significativas, portanto, referem-se a dois bancos oficiais, o BNCC, que teve seus financiamentos incorporados por outro banco, e o Banco da Amazônia. Este último, no entanto, atuou com poucos recursos, quase à margem do Programa Agroindustrial. No caso dos bancos privados, a ausência mais significativa é a do Credireal. Tendo atuado basicamente em Minas Gerais, a ausência dos dados deste banco prejudicou a participação desse estado, que aparece de maneira inexpressiva no conjunto dos dados do PNDA.

3.1 - Financiamentos Contratados: Participação por Regiões e Instituições

A partir das súmulas dos contratos, observa-se que 38% dos recursos foram alocados no Sudeste e 26% no estado de São Paulo, inquestionavelmente o maior receptor dos recursos do PNDA. Em seguida aparecem o Nordeste, com mais de 26% do total, o Centro-Oeste, com 20%, e o Sul com 16%. Registre-se, mais uma vez, que os US\$208,5 milhões, que aparecem como recursos financiados nas súmulas dos projetos, não coincidem com os financiamentos liberados (US\$260 milhões) pelas razões já assinaladas nos parágrafos anteriores. Mesmo assim, eles constituem uma boa *proxy* dos financiamentos realmente concedidos, com a vantagem de permitir a análise de dados mais objetiva (Figura 2).

Os principais estados beneficiados foram os de São Paulo, no Sudeste, Alagoas e Bahia, no Nordeste, Rio Grande do Sul, no Sul, e Mato Grosso, no Centro-Oeste. A liderança de São Paulo confirma-se,

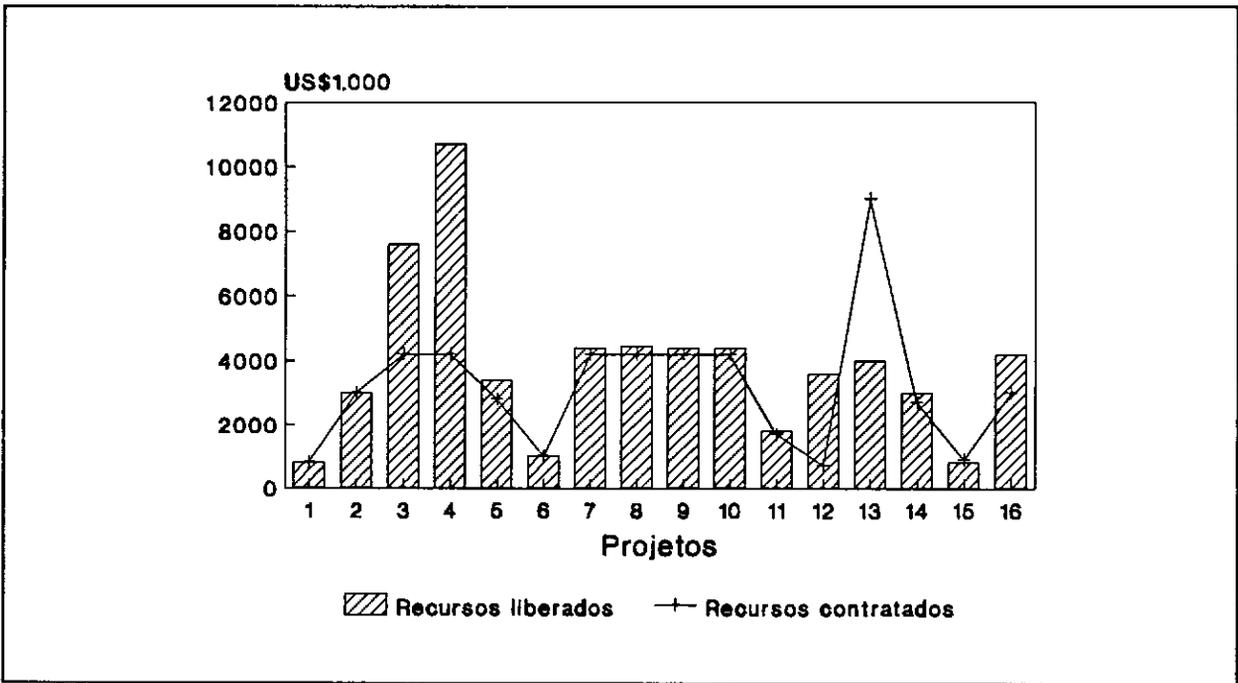


FIGURA 1 - Comparação entre os Valores dos Liberados e os Recursos Contratados no PNDA, segundo 16 Projetos Selecionados.

Fonte: Dados básicos nas instituições financeiras.

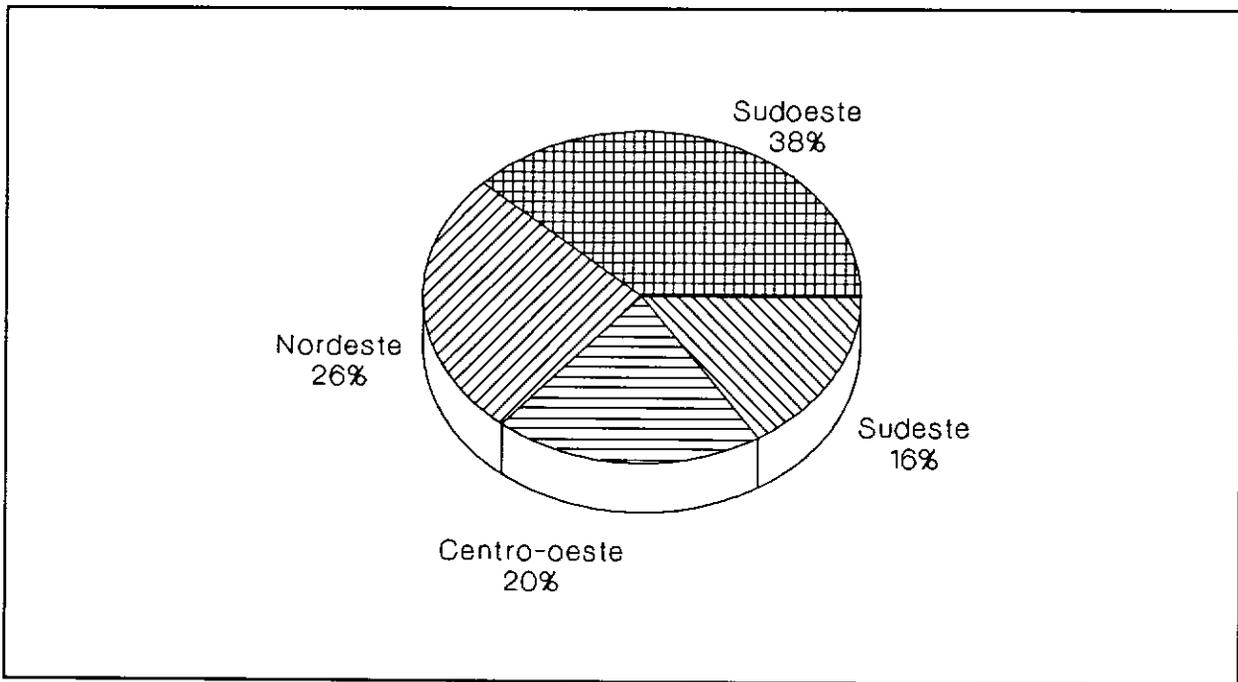


FIGURA 2 - PNDA: Distribuição Regional dos Financiamentos, 1989-92.

Fonte: Dados originais obtidos nas sùmulas dos contratos.

também, quando são analisados os dados dos dois maiores bancos repassadores do Programa Agroindustrial, o Banco do Brasil e o Credibanco. O Banco do Brasil aparece nas súmulas com 48% do financiamento contratado em projetos de investimento situados em São Paulo, o Credibanco tem pouco mais de 30% e o City, a totalidade dos seus recursos. Por outro lado, dois bancos paulistas, um estatal, o BANESPA, e outro privado, o BRADESCO, preferiram financiar investimentos em outros estados da federação. Entre os maiores intermediários financeiros do programa de empréstimo do BIRD, apenas o Banco Econômico concentrou suas operações no Nordeste, mais especificamente em Alagoas e Bahia.

Os valores globais contratados podem ser comparados com o valor médio dos financiamentos, indicando como os recursos do PNDA se distribuíram pelo número de projetos em cada unidade da federação (Tabela 3). Em todo o país, cada projeto teria recebido quase US\$2,5 milhões em média, embora os estados de Pernambuco, Mato Grosso do Sul, Bahia e Santa Catarina apareçam acima da média. Em Pernambuco e Mato Grosso do Sul, o alto valor médio dos financiamentos distribui-se em projetos de investimentos em infra-estrutura industrial e de esmagamento de grãos e processamento de carne. Na Bahia e em Alagoas, a análise sugere forte concentração de recursos comprometidos com o setor de açúcar e álcool e uma grande liberação para um único projeto de investimento relacionado com a transposição de uma fábrica de esmagamento de óleo de soja e construção de armazéns e silos. Em Santa Catarina, os financiamentos foram unicamente dirigidos a indústrias de papel, celulose e processamento de madeira. No Rio Grande do Sul, estado que foi bastante beneficiado com a distribuição de recursos, a concentração foi menor e, ao lado de São Paulo, aparece como um dos estados em que os financiamentos do PNDA foram mais diversificados.

A distribuição regional dos recursos torna-se mais evidente quando se enfoca a atuação individual dos bancos. Os mais expressivos participantes do PNDA, como o Credibanco e o Banco do Brasil, orientaram os recursos para as linhas mais tradicionais e seguras de aplicação de suas carteiras, diluindo os riscos por um número maior e mais diversificado de operações e projetos em várias unidades da federação, diminuindo o valor médio do projeto. Note-se que os montantes contratados entre o Banco do Brasil e os

mutuários, na atual amostra, correspondem a apenas 16% dos valores liberados uma vez que foram escassas as informações contratuais sobre o BB.

O Banco Econômico priorizou aplicações no Nordeste e no Centro-Oeste, atuando junto a um número razoável de mutuários finais. Apenas Alagoas e Bahia receberam 30 e 26% dos seus recursos, respectivamente, num total de US\$34 milhões. Em geral, os bancos estaduais e de desenvolvimento mostraram viés mais regional, orientando seus recursos para o próprio estado.

Apesar da aparentemente pequena distribuição dos recursos por projeto ou por mutuário final, o critério principal de alocação dos bancos repassadores do PNDA sempre esteve associado à capacidade de pagamento dos clientes num ambiente de grande instabilidade macroeconômica e informações incompletas. Isso fez com que as instituições que atuaram como repassadores procurassem clientes que oferecessem pouco risco, em geral grandes grupos econômicos.

Esse comportamento é confirmado pelo exemplo de dois bancos paulistas que transferiram grande parte dos recursos do PNDA a uma empresa multinacional do setor, com expressiva atuação nos mercados de grãos e óleos, moinhos e processamento de alimentos e têxteis⁶. Os dados sobre os empréstimos do PNDA repassados pelo Banco do Brasil também confirmam a tradicional atuação deste banco junto à agricultura e agroindústria e a sua capacidade de encaminhar recursos financeiros para regiões e para setores não contemplados pelos financiamentos dos maiores bancos privados do país (Figura 3).

3.2 - Investimentos Contratados: Participação Setorial dos Recursos do PNDA

A análise setorial destaca, inicialmente, o subconjunto de recursos financeiros dirigidos para atividades de **processamento alimentar**, que inclui tanto as primeiras fases de processamento agroindustrial quanto a fabricação de alimentos. Dentro da categoria processamento alimentar foram incluídas atividades relacionadas ao esmagamento de grãos para

⁶A análise deste caso será um pouco adiante, não mais com base no valor do financiamento contratado, mas numa amostra com valores efetivamente liberados.

TABELA 3 - Valor dos Contratos por Estado e Regiões Realizados pelo PNDA, 1989-92

Estado	Valor (US\$1.000)	%	Valor médio (US\$)
São Paulo	54.638.676	26,2	2.601.842
Rio de Janeiro	8.726.464	4,2	2.908.821
Minas Gerais	7.227.876	3,5	1.445.575
Espírito Santo	8.277.063	4,0	4.138.532
SUDESTE	78.870.079	37,8	2.544.196
Bahia	18.203.499	8,7	3.640.700
Alagoas	18.424.600	8,8	1.535.383
Pernambuco	13.123.505	6,3	4.374.502
Paraíba	3.977.309	1,9	1.988.655
NORDESTE	53.728.913	25,8	2.442.223
Mato Grosso	17.200.193	8,2	2.866.699
Mato Grosso do Sul	14.630.752	7,0	4.876.917
Goiás	8.731.960	4,2	873.196
CENTRO-OESTE	40.562.905	19,4	2.134.890
Rio Grande do Sul	18.158.179	8,7	2.594.026
Santa Catarina	10.164.278	4,9	3.388.093
Paraná	4.096.112	2,0	2.048.056
SUL	32.418.569	15,5	2.701.547
Pará	2.986.731	1,4	2.986.731
NORTE	2.986.731	1,4	2.986.731
BRASIL	208.567.197	100	2.453.732

Fonte: Dados básicos das súmulas dos contratos tabulados pelos autores.

a obtenção de farelos e óleos e a fabricação de gorduras vegetais derivadas, produção de açúcar e álcool em usinas e destilarias, instalação de armazém e silos graneleiros, processamento de suco de laranja e alimentos enlatados, industrialização de matéria-prima de

origem animal, fabricação de farinhas, pães e massas industrializados e à seleção e armazenamento de sementes melhoradas (Tabela 4).

A maior parte dos recursos destinados à agroindústria de processamento alimentar deu suporte

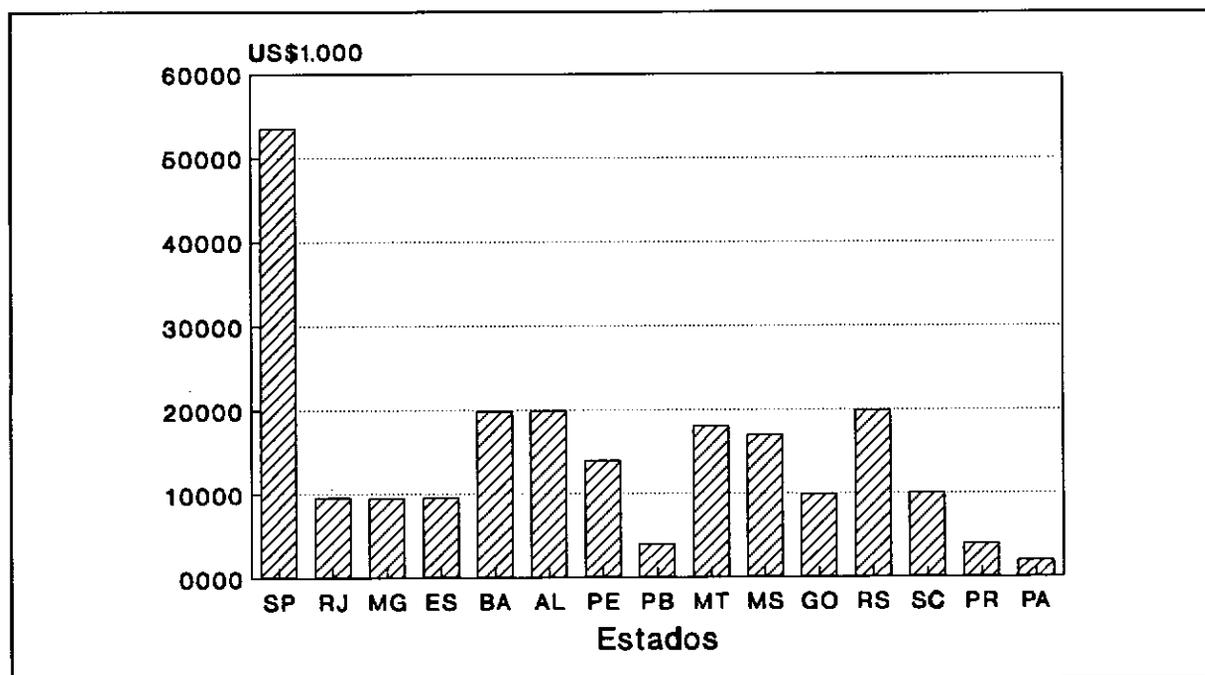


FIGURA 3 - Distribuição dos Recursos do PNDA, por Estado, 1989-92.

Fonte: Dados básicos das súmulas dos contratos tabulados pelos autores.

TABELA 4 - Distribuição Setorial dos Recursos do PNDA, 1989-92

Setor	Valor total (US\$)	Participação (%)
Máquinas agrícolas	4.443	2,1
Têxtil	28.011	13,4
Processamento alimentar	15.684	55,4
Papel, celulose, madeira	22.957	11,0
Curtume	6.623	3,2
Bebida	14.599	7,0
Agroquímica	15.381	7,4
Outros	969	0,5
Total	208.667	100,0

Fonte: Dados básicos das súmulas dos contratos tabulados pelos autores.

financeiro à realização de investimentos na montagem de infra-estrutura de esmagamento de grãos e de óleos comestíveis, incluindo-se a fase de pré e de pós-processamento. O Credibanco e o Econômico foram os bancos privados que mais se destacaram no financiamento a esta cadeia. Em seguida, aparecem as inversões contratadas pelo setor sucro-alcooleiro, de grande expressão nos estados do Nordeste. Esses últimos financiamentos foram repassados basicamente por dois bancos, o Econômico e o Banco do Brasil.

Note-se que os financiamentos do Banco do Brasil à atividade sucro-alcooleira também são expressivos, embora as informações extraídas dos contratos sejam incompletas e representem apenas 16% dos financiamentos efetivamente repassados. Neste caso, constata-se, mais uma vez, que a ausência de informações pode ter subestimado o peso real de algumas categorias de investimento financiadas pelo PNDA, embora não tenha impedido a identificação de suas tendências.

A indústria de papel/celulose e madeira também aparece com destaque no conjunto de financia-

mentos contratados. Estes financiamentos concentram-se nos estados de Santa Catarina, Espírito Santo e São Paulo. Dado o forte impacto econômico e ambiental deste conjunto de investimentos, mais adiante serão feitos comentários específicos sobre esta categoria. Os bancos que financiaram este setor foram o Credibanco (SC e SP), o Citybank (SP) e o Banco Econômico (ES), ainda que este último tenha atuado apenas marginalmente no segmento industrial.

Entre outros segmentos industriais beneficiados pelos empréstimos do PNDA, relacionam-se aqueles cujos financiamentos foram destinados à fabricação de produtos têxteis e agroquímico que, juntos, somam mais de 20% do total contratado. No caso da manufatura de têxteis, as inversões foram realizadas nas fases de beneficiamento, transporte e descarçamento da matéria-prima, embora boa parte dos recursos tenha sido destinada para a instalação e modernização de fábrica de fiação e de tecelagem.

Uma das operações de empréstimo de maior impacto regional foi destinada ao Centro-Oeste e serviu para apoiar a consolidação de um complexo agroindustrial têxtil, numa área rural antes destinada apenas a atividades agrícolas de baixo valor agregado, resultando em forte estímulo à geração de empregos diretos e indiretos. Este projeto também estimulou a diversificação da produção agrícola, difundindo as tecnologias de produção de algodão entre os agricultores.

No caso da agroquímica, os recursos dirigiram-se, em quase sua totalidade, para as empresas multinacionais formuladoras de produtos, entre os quais herbicidas, acaricidas, fungicidas e produtos veterinários (antibióticos para aves), e para a fabricação de fertilizantes. Os financiamentos para a indústria de bebidas dirigiram-se, em sua quase totalidade, a uma grande empresa nacional que os distribuiu entre quatro fábricas localizadas em Mato Grosso, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas.

Entre os bancos que atuaram como repassadores de recursos no PNDA, o Credibanco teve papel de destaque, tendo atuado em um grande número de estados e financiado uma quantidade razoável de atividades agroindustriais de natureza diferente (Tabela 5). Sua elevada participação reflete-se em cinco subsectores em que os repasses representaram mais de 70% do total dos financiamentos do PNDA para cada categoria. O total encontrado, de US\$91.493.025,

refere-se a valores contratados e não a valores liberados. O expressivo nível de participação do Credibanco, de cerca de 44%, deve ser considerado à luz da observação anterior, uma vez que os montantes que aparecem nas súmulas dos contratos se situam muito perto do que foi realmente liberado por este banco, isto é, US\$99,2 milhões.

Apesar de ter dirigido os financiamentos para várias segmentos agroindustriais, o Credibanco concentrou 31% dos recursos do Programa em atividades de processamento de alimentos, 22% em manufaturas de produtos têxteis, 15% na fabricação de bebidas e 10% em papel, celulose e madeira (Tabela 5). De acordo com a classificação setorial adotada, da distribuição de recursos do Credibanco, cerca de US\$28 milhões foram comprometidos com investimentos no processamento alimentar - o que representa 31% do seu *portfolio* de aplicações - com recursos do PNDA. Cerca de US\$20 milhões, 22% do total, foram investidos no setor têxtil, US\$13,6 milhões em bebidas, US\$11 milhões em atividades agroquímicas e US\$9,4 milhões em papel, celulose e madeira.

O Banco Econômico também aparece como um dos grandes repassadores de recursos do PNDA, tendo repassado US\$43 milhões, ou 16% dos financiamentos do Programa Agroindustrial, ficando atrás apenas do Credibanco e do Banco do Brasil (Tabela 2). Esse valor é cerca de 28% menor do que o que consta no contrato (Tabela 6).

Salvo alguma omissão por parte das fontes de dados primários que medem os fluxos de liberação de recursos, o desvio entre recursos contratados e recursos efetivamente liberados não está muito longe dos 25% apontados no item anterior, que se referem às complementações posteriores que foram concedidas por conta da correção do valor inicial do contrato em cruzeiros nominais. Conforme foi possível apurar no decorrer da pesquisa, o Econômico teve suas operações descredenciadas pelo Banco Central.

No que se refere ao destino dos recursos, apesar de atuar fortemente no financiamento da indústria petroquímica, o Econômico mantém o seu *portfolio* de aplicações orientado para investimentos em atividades agrícolas e agroindustriais, especialmente no Nordeste, onde se concentraram todas as suas operações junto ao PNDA. Em comparação com o Credibanco, sua carteira é a mais especializada. Isso se reflete nos valores dos financiamentos comprometidos

TABELA 5 - Participação do Credibanco no Total do Valor dos Contratos do PNDA, 1989-92

(US\$)				
Banco/setor	Credibanco (a)	%	Total do PNDA (b)	a/b (%)
Máquina agrícola	4.442.523	5	4.442.523	100
Têxtil	20.011.733	22	28.011.183	71
Agroquímico	10.909.778	12	15.381.059	71
Proc. alimentar	28.221.748	31	115.683.678	24
Papel/madeira	9.445.427	10	22.957.375	41
Curtume	4.743.046	5	6.623.411	72
Bebida	13.628.770	15	14.599.364	93
Outros	ni		968.604	
Total	91.403.025	100	208.667.197	44

Fonte: Dados básicos das súmulas dos contratos tabulados pelos autores.

TABELA 6 - Banco Econômico: Participação no Total do Valor dos Contratos do PNDA, 1989-92

(US\$)				
Banco/setor	Econômico (a)	%	Total do PNDA (b)	a/b (%)
Proc. alimentar	55.312.134	92,7	115.683.678	47,8
Papel/madeira	3.379.975	5,7	22.957.375	14,7
Bebida	970.594	1,6	14.599.364	6,6
Total	59.662.703	100,0	208.667.197	28,6

Fonte: Dados básicos das súmulas dos contratos tabulados pelos autores.

com a realização de inversões em processamento alimentar, que representam quase a metade dos empréstimos (47%) de todo o Programa a este setor (Tabela 6). O Econômico manifestou forte presença no repasse de recursos financeiros para a realização de investimentos na fabricação ou processamento de alimentos, setores para onde foram destinados 90% de todos os valores expressos nos contratos, o que equivale a US\$55 milhões. Deste total, cerca de 50% foram destinados ao financiamento de instalações e/ou ampliação de fábricas de esmagamento de grãos e in-

fra-estrutura associada (armazéns, silos, estradas vicinais) e cerca de 31% para investimentos no setor sucro-alcooleiro.

Cerca de cinco bancos - Lloyds, BANESPA, BRADESCO, Banco Francês e Brasileiro e Citybank -, que tiveram um papel mais discreto no PNDA, foram analisados em conjunto. Com exceção do Citybank, que repassou recursos expressivos para o segmento de papel e celulose, os seus financiamentos também apresentam um viés associado às cadeias de processamento alimentar (Tabela 7).

TABELA 7 - City, Bradesco, Banespa, Lloyds, BFB: Participação nos Financiamentos Contratados do PNDA, 1984-92

(US\$)

Banco/setor	Sub-total (a)	%	Total do PNDA (b)	(a/b) %
Têxtil	4.605.590	11,2	28.011.183	16,4
Agroquímico	4.471.281	10,9	15.381.059	29,1
Proc/alimentar	22.088.307	53,8	115.683.678	19,1
Papel/madeira	9.881.239	24,1	22.957.375	43,0
Total	41.046.417	100,0	208.667.197	19,7

Fonte: Dados básicos das súmulas dos contratos tabulados pelos autores.

Além da especialização do City em papel e celulose, chama a atenção o comprometimento do BRADESCO e do Banco Francês e Brasileiro com empresas de um grupo multinacional que atua na cadeia de processamento de grãos e óleos. Os empréstimos do BFB distribuíram-se por várias empresas do grupo, incluindo uma empresa do setor de mineração. O mesmo grupo contou com o apoio do BRADESCO cujos recursos destinaram-se à ampliação de moinhos de trigo e instalação de uma fábrica de pães e biscoitos no Rio de Janeiro e no Nordeste.

O BANESPA, com pequena participação no PNDA, repassou todos os seus recursos a um grande grupo de origem nacional, que divide suas atividades produtivas e de serviços entre o estado de São Paulo e os do Centro-Oeste. Este grupo nacional foi também beneficiado com empréstimos repassados pelo Banco do Brasil para a montagem de um grande complexo têxtil no Centro-Oeste e para a exploração da lavoura de cana-de-açúcar. O Banco Lloyds realizou um único contrato para repassar recursos a uma cooperativa rural do estado de São Paulo para a construção de infra-estrutura de armazenamento.

A descrição anterior reforça, ainda mais uma vez, a hipótese principal desta pesquisa de que agentes financeiros que intermediaram os empréstimos do Programa Agroindustrial do BIRD, uma vez estabelecidas as normas e os regulamentos através da Resolução 1.625 de 10/8/89 do Banco Central, atuaram pressionados pelo ambiente de forte instabilidade e em presença

de políticas macroeconômicas que maximizam a incerteza da escolha do cliente. Nesse caso, a seleção dos mutuários finais pelos bancos foi definida principalmente com base na minimização do risco financeiro, o que acabou por favorecer clientes com reconhecida capacidade de saldar compromissos, em geral grandes grupos econômicos agroindustriais. Essas circunstâncias acabaram por favorecer a concentração dos recursos distribuídos, dada a inexistência de critérios que pré-qualificassem a seleção.

Isso fez com que um mesmo grupo econômico participasse várias vezes como mutuário de um mesmo agente financeiro, já que o contrato é juridicamente neutro em relação às características do tomador final. Muitas vezes, a empresa mutuária pode ser apenas uma divisão autônoma de uma grande corporação multidivisional. Outra situação muito comum é a de empresas que mantêm vínculos acionários ambíguos, descaracterizando as ligações dos acionistas. Nesse caso, a concentração de recursos aparece diluída entre vários projetos aparentemente de pequena expressão⁷.

A análise dos financiamentos repassados por bancos federais e estaduais mostra um padrão de atuação diferente, mais vulnerável às demandas regionais e estaduais mas, por outro lado, atento às experiências anteriores. Neste grupo, destaca-se o Banco do

⁷O quebra-cabeças só se completa quando se percebe que os investimentos financiados pelo PNDA são complementares aos de outros programas de financiamentos, em especial aos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Brasil, segundo maior repassador de recursos do Programa Agroindustrial. Sua atuação é grandemente facilitada pelo grande número de agências localizadas no interior, permitindo o acesso ao crédito agroindustrial por parte de mutuários de menor porte que dificilmente teriam acesso a outros bancos da rede privada (Tabela 8).

Observe-se que a participação do Banco do Brasil se restringe a cerca de 16% dos US\$47 milhões que o BB repassou efetivamente para atividades agroindustriais. Para efeito de comparação, os financiamentos foram classificados nas mesmas categorias anteriores. Ao se discriminar as informações, nota-se que uma maior parcela de recursos foi destinada a atividades muito variadas e a empreendimentos de menor porte. Entre os segmentos incluem-se processamento de leite, madeira, cultivo e industrialização de palmito, formação de lavouras de cana e produção de álcool, atividades têxteis e de fiação, produção de borracha, criação de camarões e pescado, abatedouros e instalação de curtumes.

4 - PNDA: AVALIAÇÃO DE IMPACTOS REGIONAIS E SETORIAIS

A atual análise foi feita a partir da seleção de quarenta e um projetos de mutuários financiados com recursos do PNDA com base em informações de alguns bancos que participaram do Programa. A representatividade da amostra no conjunto de empréstimos do Programa Agroindustrial é bastante expressiva, atingindo quase cinquenta por cento (US\$122 milhões) do total de US\$260 milhões efetivamente liberados pelo Programa para a agroindústria, entre 1989 e 1992. Esses recursos foram repassados por quatro bancos, dos quais três particulares e um estadual, para mutuários localizados em 10 estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso, Pernambuco e Paraíba.

Como os dados sobre os repasses de segunda linha foram obtidos diretamente junto aos bancos e projetos visitados, estes últimos não serão identificados, a não ser através de referências mais gerais e em subconjuntos específicos. Esta análise complementa a anterior - baseada apenas nos valores contratados - e apresenta importantes indícios sobre como foram realmente aplicados os recursos financeiros, permitindo

que se avaliem os benefícios do Programa bem como que se identifiquem os seus impactos regionais e setoriais.

Esse critério introduziu um viés regional na análise, já que para se garantir a consistência daqueles dados - levando-se em conta as limitações de deslocamento dos pesquisadores - acabou-se por privilegiar o contato com instituições financeiras sediadas no Sudeste, basicamente em São Paulo. Estas instituições têm critérios de atuação (e políticas de *portfolio*) diferentes dos dos bancos estaduais públicos e privados, mais voltados para a consolidação de alguns setores agroindustriais em seus próprios estados como já foi possível observar nos capítulos anteriores.

4.1 - Impactos Regionais

A maior parte dos financiamentos destacados na amostra está concentrada nos estados do Sudeste (47%) e Sul (34%). Apenas 19% dos desembolsos foram para o Nordeste e Centro-Oeste. O estado de São Paulo aparece como o maior receptor dos empréstimos, com US\$40,2 milhões, seguindo-se Santa Catarina e Rio Grande do Sul que, juntos, somam pouco mais de US\$36 milhões. Comparando-se os valores efetivamente liberados com os valores estáticos dos contratos, estado a estado, nota-se que em alguns deles aqueles valores foram muito superiores a estes.

Em Minas Gerais, por exemplo, isso pode ser explicado pela ausência de vários contratos referentes àquele estado (em especial contratos do BB). Em Santa Catarina, dado o pequeno número de projetos beneficiados (todos analisados pelos pesquisadores), a diferença pode ser atribuída à defasagem na correção dos valores dos contratos em cruzeiros frente à inflação. São Paulo continua a ser o estado que mais se beneficiou com os recursos do PNDA, quer se analise o valor estático dos contratos, quer se tome o valor das liberações.

Na realidade, os financiamentos do PNDA raramente ultrapassaram US\$6 milhões por projeto devido aos limites colocados pela Resolução 1.636, segundo a qual não podem exceder o montante de US\$15 milhões por mutuário, sendo que, acima de US\$5 milhões, os projetos são obrigatoriamente submetidos à aprovação do Banco Mundial (Tabela 9 e Figura 4). Na atual amostra, o valor médio dos 41 projetos analisados

TABELA 8 - B. D. Goiás, Banco do Brasil, DesenBanco: Participação nos Financiamentos Contratados do PNDA, 1989-92

(US\$)

	Sub-total (a)	%	Total do PNDA (b)	(a/b) %
Têxtil	3.393.820	20,6	28.011.183	12,1
Proc/alimentar	10.061.489	61,1	115.683.678	8,7
Papel/madeira	150.734	0,9	22.957.375	0,7
Curtume	1.880.365	11,4	6.623.411	28,4
Outros	968.604	5,9	968.604	100,0
Total	16.455.012	100,0	208.667.197	7,9

Fonte: Dados básicos das súmulas dos contratos tabulados pelos autores.

TABELA 9 - Amostra 1: Valor dos Financiamentos do PNDA por Estado, 1989-92

Estado	Valor (US\$1.000)	%	Valor médio (US\$1.000)
São Paulo	40.293	33,0	2.686
Santa Catarina	18.485	15,1	6.162
Rio Grande do Sul	17.824	14,6	2.971
Pernambuco	12.472	10,2	4.157
Mato Gerais	8.538	7,0	4.269
Mato Grosso	8.529	7,0	2.843
Rio de Janeiro	8.027	6,6	2.676
Paraná	4.804	3,9	2.402
Goiás	2.165	1,8	722
Paraíba	910	0,7	910
Total	122.046	100	2.977

Fonte: Pesquisa direta e elaboração dos autores.

analisados foi de US\$2,9 milhões, tendo se mostrado muito mais elevado nos estados de Santa Catarina, Minas Gerais e Pernambuco (todos acima de US\$4 milhões).

Embora os valores médios dos recursos liberados sejam diferentes dos valores dos recursos

contratados, nota-se forte coerência das aplicações apesar da maior diversificação das aplicações em São Paulo e de sua absoluta concentração em apenas um setor, em Santa Catarina. A maior dispersão, em São Paulo, naturalmente traduz-se em um número muito grande de projetos, quando comparado com outros estados.

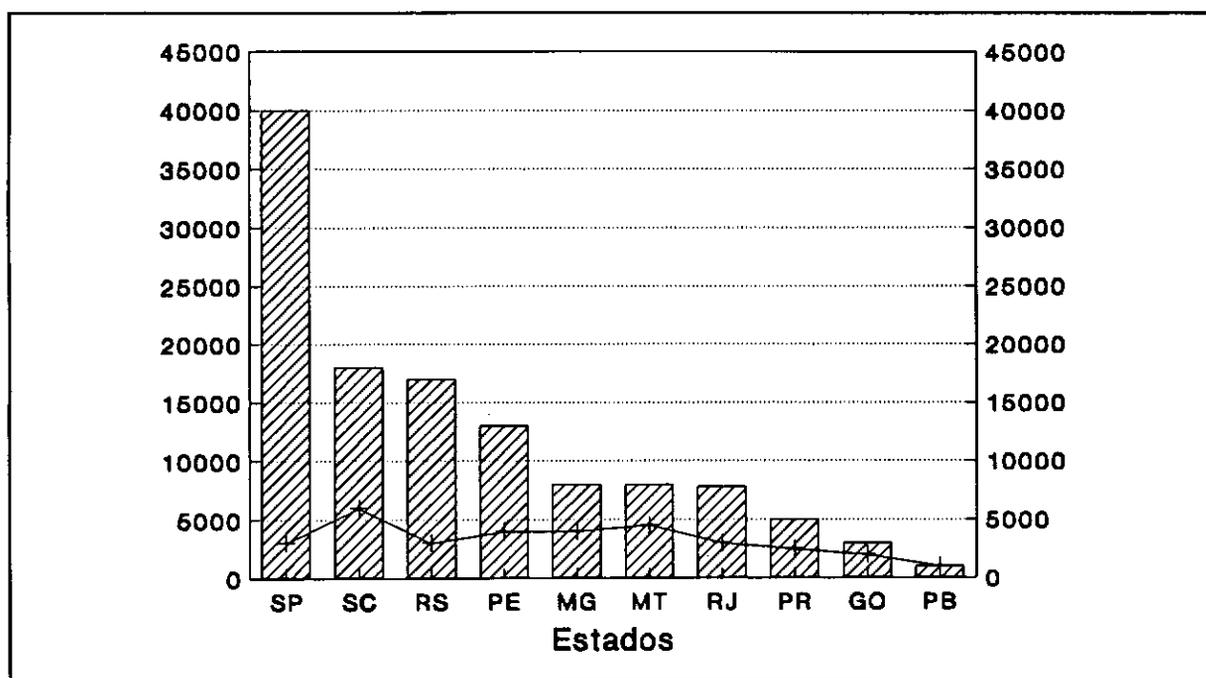


FIGURA 4 - PNDA: Recursos Liberados por Estado, 1989-92 (Amostra 1).

Fonte: Pesquisa direta e elaboração dos dados próprios.

Uma das maiores liberações individuais ocorreu em Santa Catarina, onde apenas um projeto recebeu mais de US\$10 milhões para implantar uma fábrica de beneficiamento de madeira e compensados. Note-se que este valor é bem maior do que o que aparece nos termos do contrato sumarizado entre a mutuária e o banco que repassou o financiamento, sendo apenas superado por dois projetos financiados no Nordeste e Centro-Oeste.

Outra grande liberação foi concedida à implantação de uma fábrica de conservas de tomate, milho e ervilha em Minas Gerais, tendo atingido US\$7,6 milhões. Em Pernambuco, dois dos três financiamentos estudados foram concedidos a apenas um grande grupo multinacional que opera na cadeia agroalimentar de óleos vegetais e no processamento de grãos. Estes empréstimos ajudaram a financiar parte da construção de uma refinaria de processamento de óleo vegetal degomado e a implantação de uma fábrica de gorduras vegetais, somando, ao todo, US\$9,7 milhões. Este grupo obteve acesso aos recursos através de três bancos credenciados no Programa Agroindustrial, dois dos quais com significativa participação estrangeira.

Um destes bancos repassou a totalidade dos recursos obtidos junto ao Programa para o grupo mencionado, caracterizando uma relação de absoluta bilateralidade. Observe-se que o conjunto dos financiamentos recebidos por este grupo representou quase 1/4 por cento dos recursos efetivamente liberados pelo PNDA. Na atual amostra, sua participação chegou a quase 30% dos recursos.

4.2 - Impactos Setoriais

No conjunto total de recursos da atual amostra, 34% dos financiamentos foram encaminhados para atividades de processamento alimentar, 25% para fabricação de celulose, papel ou madeira beneficiada e o setor têxtil ficou com outros 20%. A forte presença destas atividades no Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial confirma a política seguida pelas instituições financeiras credenciadas no sentido de orientar os empréstimos para empreendimentos em que a taxa de retorno do investimento é fortemente atraente. No caso do conjunto de agroindústrias analisa-

do, essa política acabou por beneficiar a produção de bens *tradables*, comercializados em mercados de *commodities*, como óleos e farelos derivados de soja, celulose e papel ou têxteis de exportação (Figura 5).

Isso explica, por exemplo, a grande participação do segmento papel e celulose no PNDA. Três dos quatro financiamentos analisados na Amostra 1 pertencem ao setor de papel e madeira e estão localizados em Santa Catarina, sendo um para a produção de papel *kraft* para embalagem, outro de papel *tissue* e o terceiro de beneficiamento de madeira. Além destes, mais dois projetos industriais foram financiados em São Paulo e um no Espírito Santo.

Como está muito próxima à agricultura, a agroindústria costuma compartilhar seus riscos, especialmente os associados à sazonalidades da atividade, o que não a torna, em princípio, atraente ao financiamento bancário dado o risco mais alto. A presença de grupos agroindustriais com grande poder econômico, associada a uma política cambial que, durante vários anos, respaldou a competitividade do setor exportador, acabou contrabalançando aquela incerteza.

Por outro lado, empresas ligadas a algumas multinacionais do setor, que, por impedimento legal, não poderiam ter incentivos fiscais regionais e participar de fundos constitucionais estaduais, puderam credenciar-se ao crédito agroindustrial do programa do BIRD através de um pequeno número de bancos repassadores com os quais já mantinham uma relação financeira anterior.

A relativa concentração dos recursos financeiros, no caso do PNDA, foi facilitada pela minimização do papel do governo, no que se refere a uma política ativa de investimentos agroindustriais, e maximização dos critérios privados de alocação de recursos adotados pelas instituições financeiras de segunda linha. Estes aspectos refletiram-se na seleção dos empreendimentos financiados.

A maior parte dos recursos arrolados no item processamento agroalimentar esteve comprometida com investimentos em esmagamento de grãos e montagem de infra-estrutura associada à produção de óleos e farelo de soja. Apenas dois destes projetos, um para fabricação de óleo degomado e outro de refino de óleo bruto, ficaram com 31% dos recursos para processamento agroindustrial. Comparando-se com os valores dos contratos, nota-se que a participação do segmento de esmagamento de soja no Programa Agroindustrial

foi ainda mais ampla do que o que aparece nesta amostra.

Um dos maiores financiamentos agroindustriais da amostra foi dirigido para a realização de investimentos na fabricação de alimentos em conserva em Minas Gerais, que recebeu US\$7,6 milhões, ou seja, 24% dos valores destinados ao segmento de processamento alimentar (na atual amostra). Esta empresa, à época pertencente a um grupo agroindustrial italiano, foi recentemente adquirida por outra empresa multinacional que também opera na área de produtos de higiene e limpeza.

O setor de processamento de alimentos, com US\$41,3 milhões, teve seus recursos distribuídos entre 16 empresas, atingindo um alto valor médio, de US\$4,1 milhões por projeto. O investimento médio no setor de papel e madeira atingiu US\$5 milhões por projeto. Já a indústria de bebidas apresentou um dos maiores valores médios investidos, de US\$4,1 milhões. Todos os recursos destinados ao segmento de bebidas, cerca de US\$12 milhões, foram distribuídos entre três fábricas de um mesmo grupo nacional, em distintas regiões (Tabela 10).

No segmento têxtil, o valor total identificado na amostra, de US\$23 milhões, foi distribuído em investimentos para dez empresas, a maioria de São Paulo, o que se reflete num valor total médio (US\$2,3 milhões). O maior beneficiário identificado foi, mais uma vez, o grande grupo multinacional já mencionado anteriormente, que atua tanto em processamento alimentar quanto no setor têxtil. Os recursos do PNDA encaminhados para a indústria de curtume, embora bem menores, tornam-se mais relevantes ao se incluir a participação de bancos oficiais e regionais, mais voltados para clientela regional, em geral empresas de menor porte.

Os investimentos realizados nas indústrias agroquímicas foram utilizados para instalar uma planta industrial para formulação de defensivos (soluções e pós-molháveis) no valor de US\$3 milhões, dos quais apenas 29% foram financiados pelo PNDA, além da modernização e expansão de uma fábrica de herbicidas, acaricidas e fungicidas. Neste último caso, os financiamentos do PNDA representaram 39% do conjunto de recursos totais do empreendimento. No item investimentos em máquinas agrícolas, o projeto de maior impacto foi o de desenvolvimento de uma nova linha de tratores e colheitadeiras cuja concepção de projeto foi

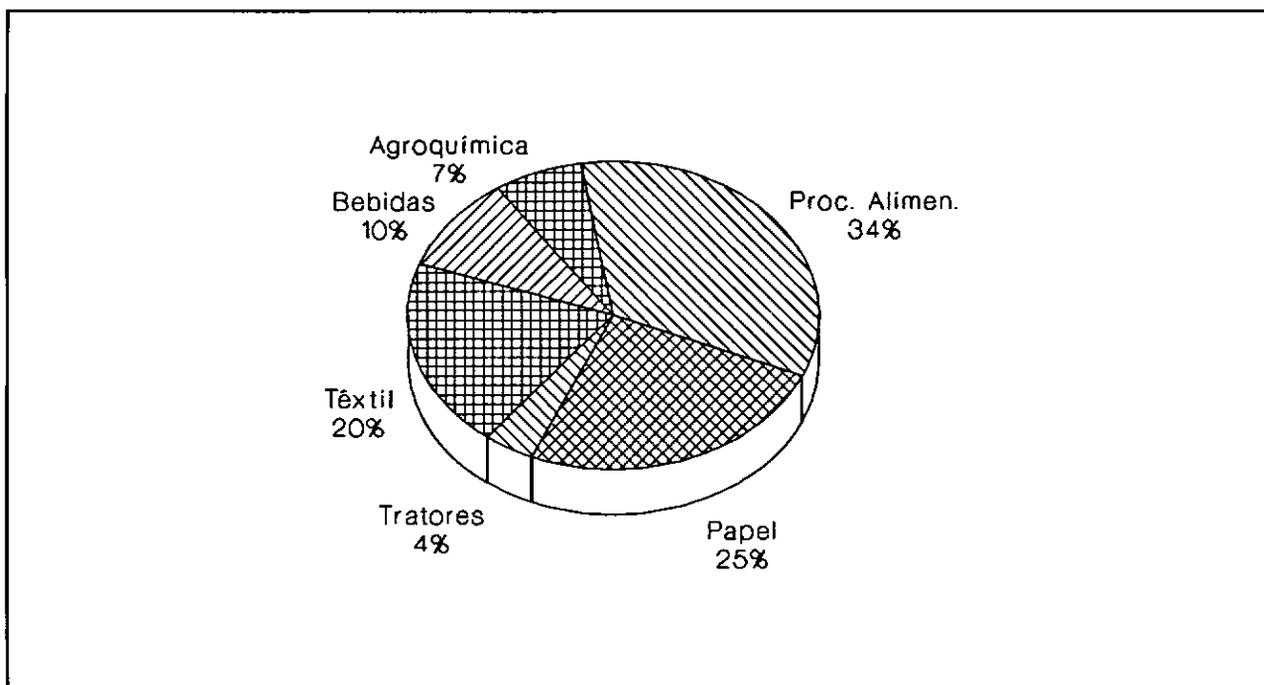


FIGURA 5 - PNDA: Distribuição Setorial dos Recursos, 1989-92 (Amostra 1).

Fonte: Pesquisa direta e elaboração dos dados próprios.

TABELA 10 - Amostra 1: Valores Efetivamente Desembolsados do PNDA, por Setor, 1989-92 (Amostra 1)

Setor	Valor (US\$)	%	Valor médio (US\$)
Processamento de alimentos	41.352.526	33,9	4.135.253
Papel	31.073.342	25,5	5.178.890
Textil	23.863.903	19,6	2.386.390
Bebidas	12.451.381	10,2	4.150.460
Agroquímica	8.597.977	7,0	2.865.992
Tratores	4.321.470	3,5	4.321.470
Curtume	385.096	0,3	192.548
Total	122.045.695	100	2.976.724

Fonte: Pesquisa direta e elaboração dos dados dos autores.

desenvolvida no país. Nesse caso, o empréstimo do PNDA representou 37% de um total de US\$11 milhões comprometidos na compra de equipamentos, materiais e testes com protótipos financiados por outras fontes.

4.3 - Inversões e Impacto sobre o Emprego

Uma avaliação de impactos do Programa Agroindustrial depende de uma discussão sobre a na-

tureza do investimento que foi financiado. Inicialmente, é razoável supor que os investimentos que foram destinados à instalação de novas plantas agroindustriais tenham proporcionado aumento da capacidade instalada e/ou gerado novos empregos. Os financiamentos concedidos com o propósito de modernização, no entanto, não estão necessariamente associados à geração de empregos nem à ampliação da capacidade produtiva, podendo traduzir-se em menores custos fixos associados a economias de escala técnicas ou administrativas, como ocorre com as inversões realizadas no segmento de papel e celulose. Alguns investimentos proporcionaram economias de diversidade e de escopo, como no caso dos empréstimos que foram destinados ao desenvolvimento de uma nova linha de tratores agrícolas.

Os estados do Sudeste e Sul foram os que receberam maior impacto em termos de geração de empregos, com quase 70% do total dos 21.500 empregos levantados através das súmulas dos contratos. Os estados do Centro-Oeste foram responsáveis, juntos, por 11% do emprego, embora, neste caso, a avaliação esteja provavelmente subestimada por não incluir os investimentos financiados pelo Banco do Brasil. O Nordeste, por meio dos estados da Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas, representou 21% do emprego gerado (Figura 6).

Os impactos de geração de emprego no Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial ficaram relativamente concentrados em estados específicos. Em Santa Catarina e no Espírito Santo e, em menor proporção, em São Paulo, coube ao setor de papel e celulose a responsabilidade pela geração de novos empregos. No Paraná, o emprego gerado esteve ligado a investimentos realizados no setor têxtil, mais especificamente em atividades de fiação que utilizam como matéria-prima o algodão e a seda. Neste último caso, os empreendimentos foram desenvolvidos por cooperativas de agricultores que também promovem atividades agroindustriais (Figura 7).

No Rio Grande do Sul, os empregos gerados beneficiaram a indústria têxtil, óleos e margarinas, bebidas e o setor sucro-alcooleiro. Em Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul, abate e industrialização de carnes, armazenamento e curtume foram os segmentos agroindustriais que geraram novos postos de trabalho. No Rio Grande do Sul, empregos associados aos investimentos do PNDA foram gerados nos setores têxtil, óleos e

margarinas, bebidas e sucro-alcooleiro.

Em Alagoas, investimentos agroindustriais criaram empregos no setor sucro-alcooleiro e, em Minas Gerais, em indústrias de processamento de alimentos. A maior parte dos novos empregos identificados em São Paulo localiza-se nas indústrias de papel e celulose, bebidas, armazéns e processamento de alimentos. Note-se que, a não ser por uma pequena porcentagem, a avaliação não incluiu os projetos financiados pelo Banco do Brasil, que foi o banco que realizou maior número de contratos com mutuários, distribuindo seus financiamentos entre um número maior de empreendimentos de menor porte, o que permite supor que o impacto estadual sobre o emprego tenha sido mais importante. Aparentemente, naquele estado houve uma importante destinação de recursos repassados por este Banco para o segmento de açúcar e álcool, embora os dados existentes não permitam afirmar isso com total certeza. Informações sobre o Banco do Brasil são analisadas à parte.

Em conjunto, a maior parte do emprego gerado no âmbito do Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial ocorreu no segmento de papel e celulose, responsável por 40% do total, seguindo-se atividades de processamento alimentar, com 14%, e beneficiamento de açúcar e álcool, com 17% (Figura 8). Note-se que foram os financiamentos encaminhados para a indústria de papel e celulose, indústria de processo ligada ao setor químico, fortemente concentrada e com alta relação capital-produto, que proporcionaram o maior número de empregos. Isso se deve, em primeiro lugar, ao fato de alguns financiamentos terem sido destinados à instalação de novas empresas, plantas industriais novas e novo aparato administrativo-jurídico associado.

A inclusão dos projetos de processamento da madeira junto aos de papel e celulose eleva o segmento a uma posição de grande gerador de emprego, já que o processamento de madeira aproveita o trabalho de forma mais intensiva do que a manufatura de papel e celulose. Além disso, a maior parte do investimento repassado para ampliação de capacidade de produção de papel e celulose costuma refletir-se, para trás, sobre as atividades de reflorestamento, que, mais do que a fase de processamento, são responsáveis pela geração de empregos.

Em dois projetos de papel e celulose, em São Paulo, o financiamento destinou-se à implantação de

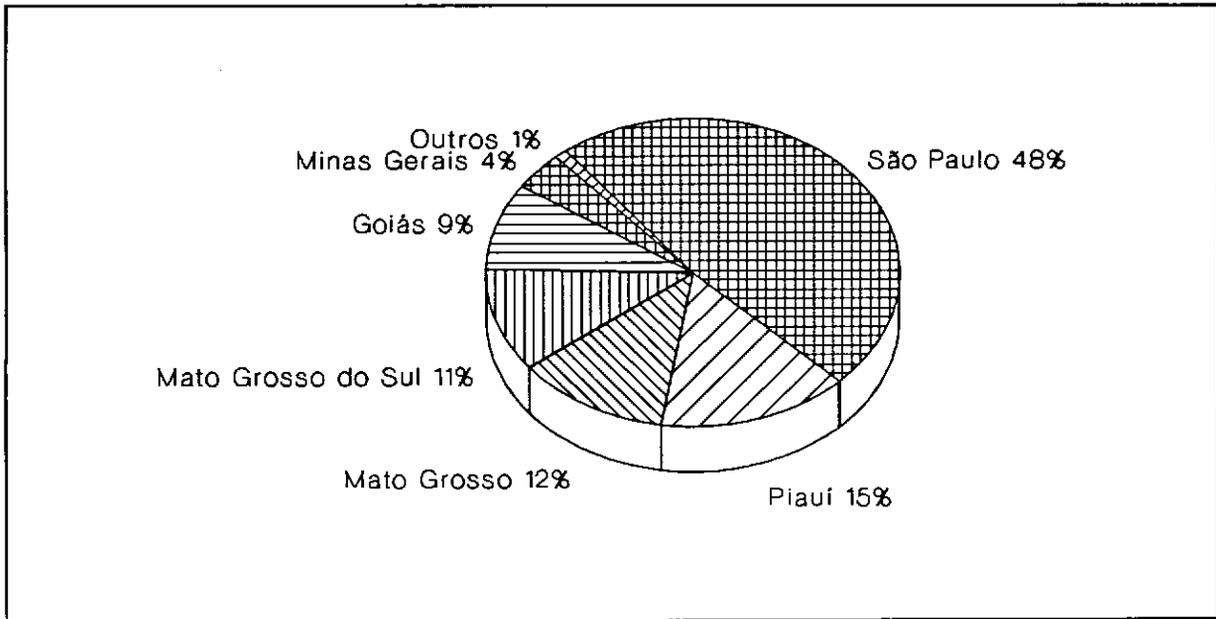


FIGURA 6 - Banco do Brasil: Participação dos Valores Efetivamente Liberados no PNDA, por Unidade da Federação, 1989-92.

Fonte: Dados básicos do Banco do Brasil e elaboração dos dados próprios.

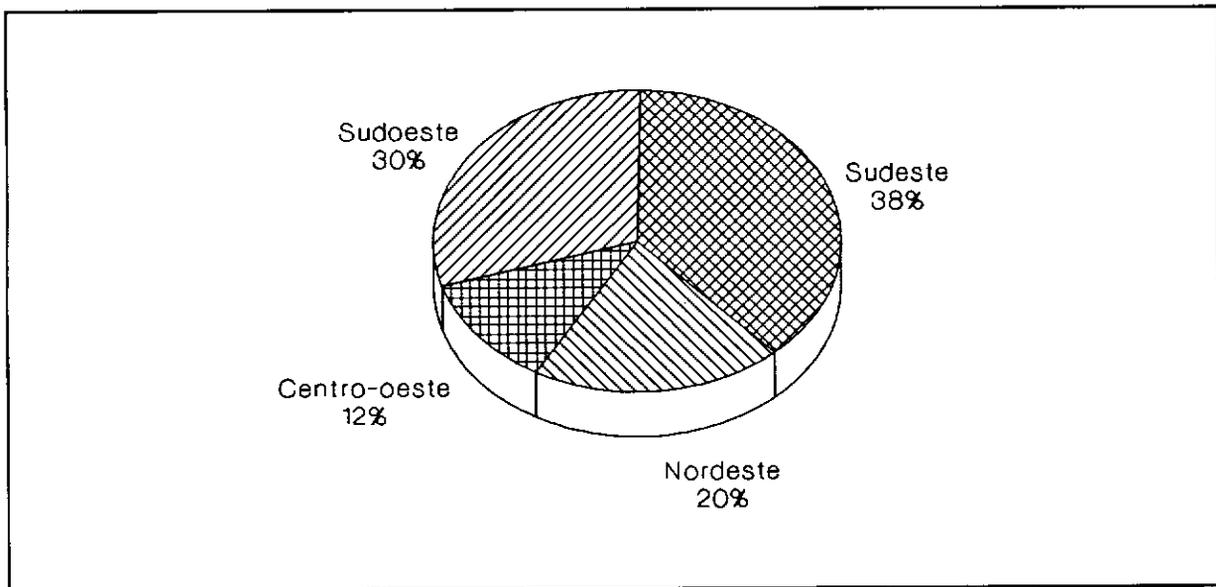


FIGURA 7 - PNDA: Distribuição da Participação Disponível no Emprego Gerado, 1989-92.

Fonte: Dados extraídos das súmulas dos contratos.

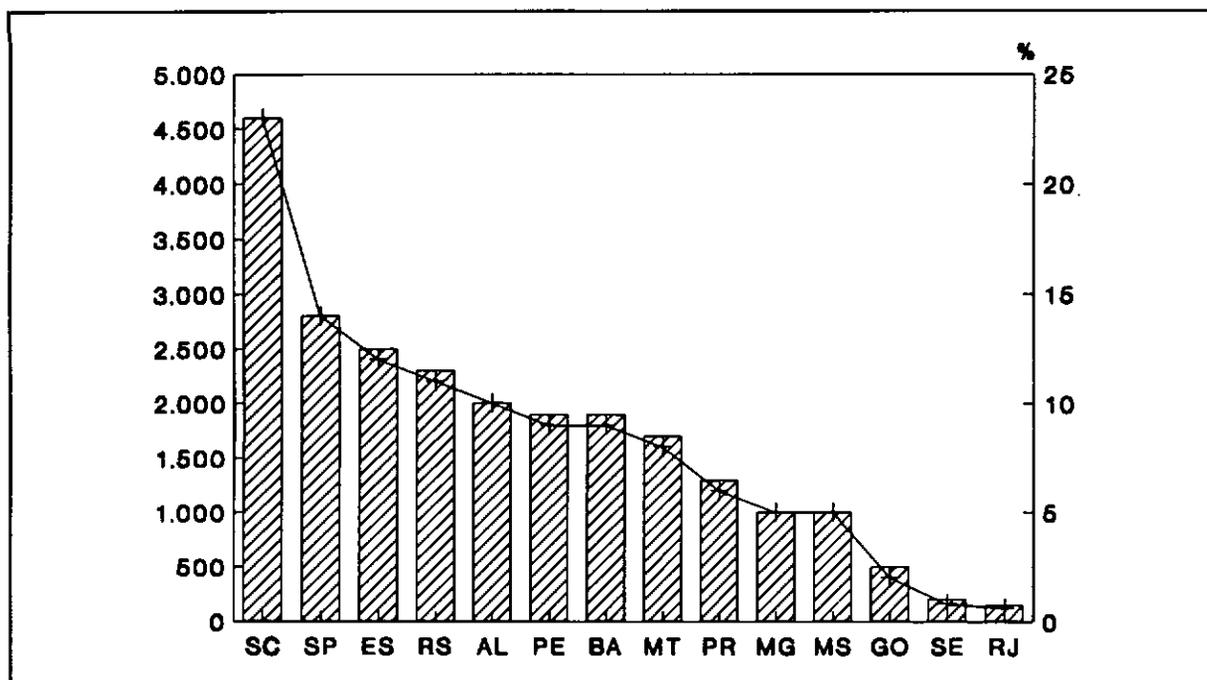


FIGURA 8 - PNDA: Emprego Gerado por Unidade da Federação, 1989-92.

Fonte: Dados extraídos das súmulas dos contratos.

novas fábricas, uma integrada (produção de celulose e de papel) e outra só de celulose e de papel de escrever, com capacidade de 800 e 500 toneladas/dia, respectivamente. Outro projeto, em que a ampliação da capacidade produtiva financiada pelo PNDA esteve associada à criação de empregos, resultou na instalação de uma fábrica completa para beneficiamento de *pinus* e produção de compensados e madeira tratada em Santa Catarina, com 4.464 novos empregos diretos. Ainda outros 2.500 novos empregos, no Espírito Santo, foram consequência da expansão de empresa produtora de celulose (fábrica integrada).

Comparando-se dados de emprego com o valor dos investimentos efetivamente realizados usados na Amostra 1, obtém-se uma estimativa de quanto foi necessário investir para gerar empregos novos (Figura 9). No caso da indústria de papel e celulose (e madeira) e da indústria de bebidas, um emprego adicional representou um investimento de cerca de US\$5 mil, um resultado relativamente favorável levando-se em consideração o viés intensivo em capital desta atividade. No setor de bebidas, o custo de criação de um emprego foi bastante semelhante.

No setor têxtil, onde se esperaria maior

oferta de emprego, o custo de criação de um emprego agroindustrial adicional ficou acima de US\$10 mil. Em alguns estados onde investimentos da mesma natureza foram encaminhados para cooperativas, aquele custo reduziu-se consideravelmente. Mas é na atividade de processamento alimentar, onde a geração de um emprego representa uma mobilização de cerca de US\$4.700, que a relação valor investido/emprego se mostra mais favorável. Isso pode ser explicado pela agregação de várias subcategorias de atividades agroindustriais (cítricos, oleaginosos, armazenamento, açúcar e álcool etc.), algumas altamente intensivas em mão-de-obra. Ao todo, cerca de nove mil novos empregos foram criados neste setor.

A mesma razão entre investimentos efetivamente realizados e empregos gerados confirma a forte especialização das atividades financiadas pelo Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial por estado. Assim, no Paraná e em Santa Catarina o menor custo de geração de empregos, em torno de US\$3.900, esteve relacionado a inversões em atividades têxteis realizadas por uma cooperativa paranaense e em atividades de reflorestamento ligadas a papel e celulose, respectivamente.

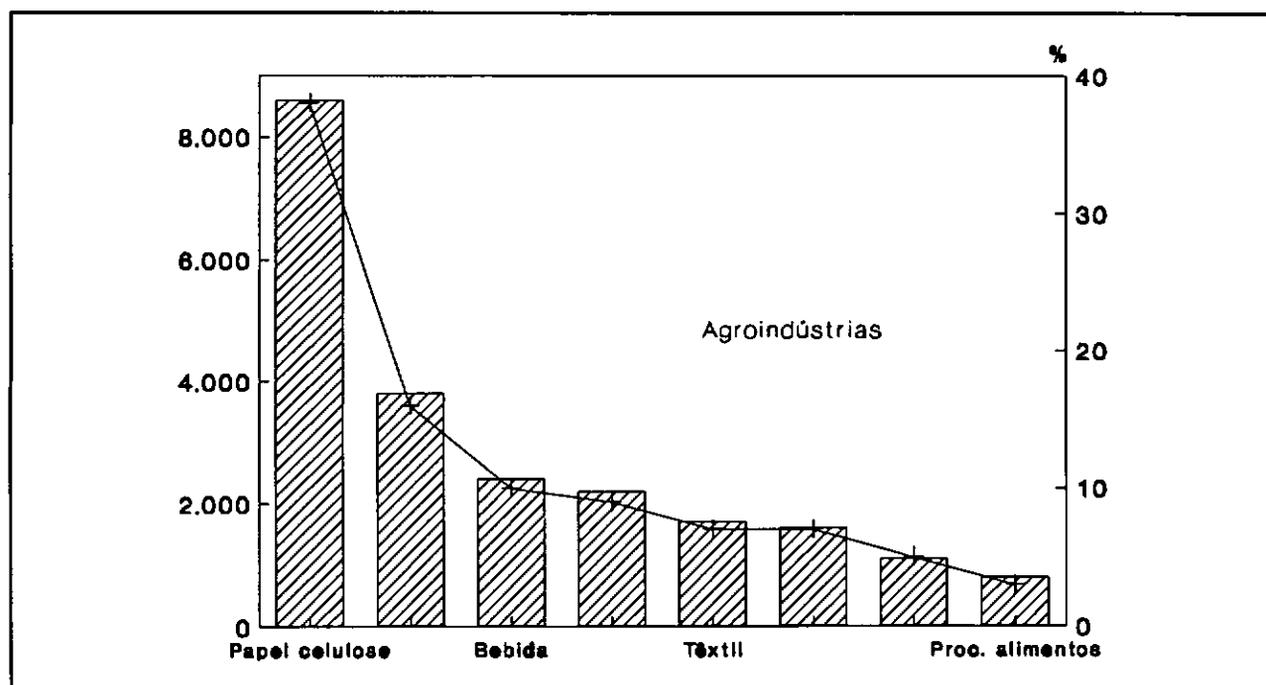


FIGURA 9 - PNDA: Geração de Emprego Agroindustrial por Setor, 1989-92.

Fonte: Dados extraídos das súmulas dos contratos.

No Mato Grosso, foi necessário investir US\$4.900 para cada emprego adicionado na indústria de bebidas e em atividades de armazenamento ligadas à agroindústria de esmagamento de grãos. Em Alagoas, dois mil empregos gerados pelo Programa Agroindustrial foram criados com investimentos em infra-estrutura agrícola ou formação de lavouras de cana-de-açúcar. Embora baseado nos valores dos contratos (e não nos valores efetivamente liberados), o "custo" de geração de emprego em atividades sucro-alcooleiras naquele estado alcançou US\$8.790, mais elevado do que nas atividades anteriormente comentadas.

4.4 - Análise do Investimento em Setores Selecionados

Como já foi analisado no capítulo anterior, os investimentos realizados a partir dos financiamentos do PNDA assumiram características regional e setorial, a despeito de o Programa não ter definido propositalmente uma orientação clara quanto ao encaminhamento dos recursos. Essa orientação acabou sendo imprimi-

da ao Programa pelas instituições bancárias, já que coube exclusivamente aos bancos decidir onde alocar os recursos, e reflete-se, uma vez mais, na análise do emprego, através de relativa especialização por setores e regiões. Apenas em São Paulo, no Rio Grande do Sul e em Minas Gerais o impacto dos financiamentos foi mais amplo, distribuindo-se por vários setores.

4.4.1 - Agroindústrias de processamento de carnes e grãos

A alocação dos recursos aparenta seguir a tendência detectada nas demais agências de financiamento, BNDES e outros bancos privados - inclusive bancos que não participaram do Programa - de orientar suas aplicações agroindustriais para cadeias de óleos, carnes e papel e celulose. O financiamento a atividades de processamento de grãos e industrialização de carne, por exemplo, segue a tendência que vem ocorrendo no país desde meados da década de 80 de reestruturação e realocação das plantas de esmagamento, num movimento que acabou situando a agroindústria na contra-

mão da forte recessão industrial do final dos anos 80/início dos 90.

O resultado de uma investigação de campo realizada com as empresas-líderes do complexo agroindustrial produtor de soja e de carne mostrou que as empresas agroindustriais investiram significativamente durante a recessão do final dos anos 80 (FONSECA & CASTRO, 1995). Por outro lado, o forte viés a favor da indústria têxtil também não é novo e pode ser identificado entre as prioridades de agências de financiamentos e bancos, com a diferença de que no Programa Agroindustrial a maior parte do financiamento se destinou a empreendimentos vinculados a dois ou três grandes grupos econômicos, que controlam grande parcela dos mercados de alguns dos seus produtos, e uma pequena porção do financiamento destinou-se a projetos independentes, um dos quais ligado a cooperativas no Paraná.

De um modo geral, constata-se que, além do impacto que proporcionou em termos de geração de emprego, cuja quantificação é dificilmente separável da de outros programas de financiamento, anteriores ou em andamento, o Programa proporcionou significativa ampliação da capacidade produtiva nos setores beneficiados, ensejando significativa modernização agroindustrial. Na região Centro-Oeste, por exemplo, destacam-se investimentos que resultaram na expansão das atividades agroindustriais de processamento de grãos e beneficiamento de carnes, incluindo-se a ampliação da capacidade de armazenamento em áreas de produção agrícola e agroindustrial recentemente integradas ao mercado nacional e internacional através do deslocamento das principais empresas-líderes para a região.

Num dos mais significativos projetos agroindustriais identificados através de seu contrato, a ampliação de uma fábrica de processamento de carnes no Mato Grosso do Sul para comercialização no mercado interno, o empréstimo atingiu US\$13,6 milhões (valor do contrato). Este empreendimento gerou 451 novos empregos e elevou a capacidade de abate de 4 para 28 mil toneladas de carne.

Além disso, pelo menos US\$6,8 milhões foram investidos na instalação ou ampliação de infra-estrutura de armazenamento em Goiás e no Mato Grosso, adicionando 200 mil toneladas à capacidade estática nesses dois estados e criando 183 novos empregos diretos. Quatro municípios de Mato Grosso foram beneficiados por empréstimos de US\$5,5 milhões com esta

finalidade, o que representa adição de 140 mil toneladas de capacidade estática em armazenamento. O pequeno número de empregos gerados pode ser explicado pela facilidade de operação da atividade do silo e pela sazonalidade da oferta de produtos agrícolas a montante do armazém, uma vez que a movimentação da safra é maior nos meses que se seguem à colheita. Por outro lado, inversões em ampliação de infra-estrutura de armazenamento geram fortes externalidades econômicas que se estendem para fora da região e da indústria.

Ainda no Centro-Oeste, no Mato Grosso, investimentos ajudaram a instalar uma indústria de beneficiamento, fiação e malharia de algodão com capacidade de produção de 792 fardos (de 200kg) de algodão pluma/dia e de 17 mil arrobas de caroço de algodão/dia. Além disso, criou-se capacidade estática para 31.800 fardos de 200kg. Este empreendimento recebeu cerca de US\$3,4 milhões de um banco oficial e 4,6 milhões de dólares de um banco estadual. O financiamento foi utilizado para a compra de máquinas (20 colheitadeiras de algodão *John Deere* importadas e equipamentos de beneficiamento de algodão), além de obras em sistema viário, pátios de estocagem, escritório, refeitório, sistemas de classificação e empilhadeiras.

Note-se que estes investimentos fazem parte de um empreendimento muito mais amplo e bastante verticalizado (produzindo desde o algodão até o produto industrializado), mas que prevê a compra de matéria-prima de outros agricultores da região, multiplicando os impactos sobre emprego e geração de renda. Em 1992, a empresa estava completando a sua terceira safra de algodão, ocupando apenas 25% de sua futura capacidade produtiva. Informações mais recentes dão conta de que o perfil produtivo desta região está-se modificando rapidamente com a adesão voluntária dos agricultores à nova cultura, seguindo os padrões produtivos mais modernos. O mesmo grupo econômico que atuou como mutuário no empreendimento têxtil recebeu outros financiamentos para a ampliação de uma usina em Barra do Bugre, com capacidade de produção de 450 mil litros de álcool/dia (anidro e hidratado) no próprio Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial.

Como já se observou anteriormente, a importância dos projetos e empreendimentos situados no Centro-Oeste é possivelmente maior do que a atual pesquisa consegue expressar, uma vez que as informações levantadas não permitem discriminar todos os empreendimentos financiados. Além disso, os relatórios

do Banco do Brasil, principal agente financeiro a operar na região, não classificam os valores por atividade, mas apenas por unidades da federação.

Algumas observações adicionais devem ser feitas para que se possa entender por que a região desempenhou um papel tão importante em ambos os Programas, ou seja, o PNDA e o PNDR. Certamente os dois maiores valores contratados foram comprometidos com empreendimentos situados na região do cerrado: um no Mato Grosso do Sul, acima mencionado, e outro na Bahia, cuja área no município de Barreiras vem a ser o prolongamento físico e econômico do Centro-Oeste. Nos dois projetos, os investimentos estão vinculados às duas principais cadeias agroindustriais de processamento de grãos e óleos, seguindo a tendência à verticalização a partir do farelo de soja: transformar proteína vegetal em proteína animal.

Ao longo da década de 80, a agroindústria brasileira encontrou condições de reestruturar-se a despeito da drástica redução nos financiamentos através do crédito. Essa redução atingiu com maior impacto o investimento agrícola em relação ao agroindustrial, uma vez que este já demonstrava relativa independência da dinâmica das políticas de incentivos e subsídios regionais. Apesar de a agroindústria ter contado com o apoio financeiro de programas especiais que antecederam ao PNDA, como o PRONAGRI (BELIK, 1994), a dinâmica da reestruturação dos investimentos agroindustriais no final dos anos 80 já estava delineada com a consolidação do complexo agroindustrial de grãos e de carne no Centro-Oeste e em toda a região de cerrado que abrange a área dos estados do Centro-Oeste, parte de Minas Gerais e da Bahia e sul do Piauí e do Maranhão.

Não é demasiado lembrar que o comportamento do setor do *agribusiness* e de alguns segmentos da agricultura brasileira contrariara a tendência econômica dominante na década de 80, de recessão e estagnação das atividades industriais. Em especial, a capacidade de atração de capitais privados demonstrada pela expansão da fronteira agrícola, especialmente nas áreas apontadas, constituiu exceção digna de nota.

Em seis ou sete anos, algumas das maiores agroindústrias do segmento de óleo e carnes montam a infra-estrutura para operar em algumas áreas-chave do cerrado: o município de Rondonópolis, a Grande Cuiabá, a região de Diamantino e Nova Mutum e municípios adjacentes, em Mato Grosso; Dourados e Campo

Grande, em Mato Grosso do Sul; Barreiras, na Bahia; e alguns municípios de Goiás tornam-se pólos de atração de seus capitais. Grandes empresas nacionais do segmento de carnes e óleos, como a Sadia e a Ceval, chegaram a deslocar, em pouco mais de 5 anos, cerca de 37% da sua capacidade de esmagamento para a região.

A estratégia de localização das agroindústrias constitui uma das principais formas de assegurar uma posição de liderança nos mercados. No caso do Centro-Oeste, esta estratégia permitiu que, adicionalmente, as indústrias se apropriassem dos "prêmios" em preço pela manutenção da qualidade dos grãos colhidos na região do cerrado. Para que isso pudesse ocorrer, foi necessário a montagem de uma adequada infra-estrutura de armazenamento, moderna e eficiente, a fim de que não se perdessem as qualidades associadas aos grãos do cerrado.

Além disso, a proximidade com as regiões produtoras traz vantagens competitivas de localização às empresas, ao propiciar a diminuição dos custos de movimentação de carga associados à operação industrial, entre a fábrica e a área de produção agrícola. Esta proximidade permite que compras de grãos sejam efetuadas em condições vantajosas junto aos produtores agrícolas, diminuindo os custos das transações econômicas entre a indústria e cooperativas de produtores agrícolas.

Parece ter ocorrido, assim, um encadeamento entre a produção agrícola e a agroindustrial com impactos positivos sobre as taxas de crescimento da produção agropecuária regional. Enquanto a taxa de expansão do milho no Brasil foi de 2,7% ao ano, entre 80 e 89, na região ela alcançou 9,4% no mesmo período. A soja do Centro-Oeste cresceu em média 16,5%, contra uma expansão de 4,7% no país. O aumento das inversões em empresas de beneficiamento agroindustrial não é exatamente uma novidade, especialmente em se tratando de operações de caráter tradicional como descascamento e polimento de arroz, abate de animais, tratamento de madeiras, produção de farinhas, etc. O que é relativamente novo no processo de expansão agroindustrial é a presença de empresas de grande porte, que combinam a atuação no mercado de *commodities* com a atividade de transformação voltada para o mercado interno, integrando, ao nível regional, as duas cadeias produtivas de grãos e carnes, com resultados extremamente dinâmicos tanto em termos

regionais quanto nacionais.

A interação de atividades que usam a soja, em uma ponta, e a carne, em outra, se mostra compatível com estratégias de diversificação destas firmas de forma coerente com sua base técnico-produtiva e com os seus ativos específicos. A instalação, nas áreas de fronteira, das duas atividades provocou inegáveis efeitos de encadeamento com a base agropecuária e com setores modernos da indústria de insumos e máquinas, bem como com as atividades de armazenamento, beneficiamento, comercialização e transporte de matérias-primas e alimentos.

Note-se, finalmente, que esta consolidação é acompanhada por uma verdadeira mudança no padrão técnico agrícola de áreas em que as atividades predominantes eram a pecuária extensiva tradicional e o arroz. Em poucos anos, o arroz, um tradicional produto de abertura de fronteira, cede espaço ao milho, soja e ao algodão. Entre 1980 e 1990, a participação da produção de arroz da região no total nacional declina de 32% para apenas 13%, enquanto a produção nacional de arroz aumenta 1,2% ao ano.

Em contrapartida, a produção regional de soja, que representava 12% do total nacional em 1980, atinge 44% daquele total em 1991. No caso do milho, a participação do produto regional no total do país chega a dobrar, passando de 10 para 19%, entre 1980 e 1989. A produção de algodão, embora mais recente, foi introduzida no Mato Grosso de forma associada à montagem de um complexo industrial que integra desde o plantio até a fiação.

A vigorosa expansão agrícola sustenta-se, portanto, em expressivos ganhos de produtividade em quase todos os produtos, à exceção do arroz, no Centro-Oeste, e da mandioca e do feijão, no resto do país. Essa produtividade é, em grande parte, decorrência do potencial ainda não esgotado de modernização agrícola dos cerrados, agora vinculado à própria dinâmica do *agribusiness*. Note-se que as "externalidades" funcionam nas duas direções, da agropecuária para a agroindústria e desta para a agropecuária, reforçando as vantagens comparativas e competitivas de ambos os setores.

Outra tendência significativa dos investimentos agroindustriais, especialmente em processamento de oleaginosos e farinhas de trigo, manifesta-se através da modernização e realocação das plantas junto a zonas portuárias que oferecem incentivos fiscais. Dos finan-

ciamentos do PNDA, cerca de US\$10 milhões foram investidos na construção de uma planta de esmagamento e refino de óleo de soja e de uma fábrica de hidrogenação de gordura, em Suape, em Pernambuco. Além disso, mais US\$10 milhões foram investidos na modernização de moinhos de trigo em outras cidades portuárias, seguindo a tendência de reestruturação da atividade após a desregulamentação da comercialização deste produto. A vantagem da indústria moageira, neste caso, manifesta-se na facilidade de importação do trigo para compor a mescla da farinha de trigo, obtendo maior competitividade pela proximidade da indústria com o porto e, além disso, beneficiando-se das facilidades fiscais associadas.

Um comentário adicional deve ser feito a respeito dos investimentos em açúcar e álcool. Excetuando-se os investimentos financiados pelo Banco do Brasil, a respeito dos quais os pesquisadores puderam montar apenas uma pequena amostra a partir de um único relatório, o valor das inversões em açúcar e álcool atinge US\$28 milhões, quase 10% do montante inicial do Programa. Apenas um dos agentes financeiros privados destinou US\$18,4 milhões para projetos de financiamento de capital fixo, todos em Alagoas. Cada um destes projetos recebeu em média US\$1,5 milhão, um valor elevado quando se compara com os valores médios de indústrias que investiram em equipamentos de alto valor unitário ou em atividades de desenvolvimento de novos produtos. Além disso, foram financiados desde a fundação de lavouras até o reaproveitamento de antigas áreas de plantio de cana-de-açúcar.

4.4.2 - Indústrias de processamento de madeira e papel e celulose

Conforme ficou evidenciado na análise dos valores contratados e nas amostras montadas com recursos efetivamente liberados, o complexo de indústrias associadas ao processamento de madeira, papel e celulose foi um dos principais beneficiados com empréstimos do PNDA. Por esta razão foi um dos escolhidos para o trabalho de campo. Segundo foi possível apurar, sete grandes empreendimentos deste segmento industrial foram beneficiados com recursos do PNDA (três em Santa Catarina, três em São Paulo e um no Espírito Santo).

Um destes projetos recebeu o terceiro maior empréstimo dentro do PNDA, no valor de US\$10,7 milhões, efetivamente liberado para a implantação de fábrica completa de beneficiamento de *pinus* e fabricação de compensados. O empréstimo do PNDA representa aproximadamente 1/4 de um investimento de US\$44 milhões responsável pela criação de cerca de 4.500 novos empregos e geração de impostos de US\$22 milhões ao ano. A capacidade instalada prevê produção de 144 mil e 26 mil m³/ano de compensados a partir de 54 e 96 mil m³/ano de madeira bruta e compensado.

Outro financiamento, de menor monta, foi destinado à implantação de uma planta de fabricação de fibra longa, instalação de máquina de secar celulose e aquisição de uma nova máquina de papel Tissue, além de outros investimentos em máquinas, obras civis e instalações que possibilitaram aumentar a capacidade de produção de celulose e de papel em 110 mil t/ano. Neste caso, o empréstimo do Programa Agroindustrial representou apenas 1,4% de um investimento no valor de US\$218,3 milhões que contou com outras fontes de financiamento. A capacidade de geração de receitas de exportações do projeto como um todo atingiu US\$42,5 milhões/ano, apesar de adicionar poucos empregos novos.

Um grande projeto de aquisição e montagem de máquina de papel com capacidade de fabricação de 382 toneladas/dia, destinado a um programa de verticalização de uma importante empresa de papel situada no Sudeste, recebeu cerca de US\$3 milhões. Observe-se que esta empresa esteve engajada num plano de reestruturação muito maior, onde o apoio do PNDA representou apenas 1,74% do total dos investimentos. O valor total do empreendimento foi de US\$192,8 milhões, com capacidade de gerar US\$76 milhões em exportações e US\$9,7 milhões em impostos, ao ano.

Outro empreendimento do setor de papel e celulose financiado pelo Programa Agroindustrial recebeu apoio de US\$4,7 milhões para instalar caldeira de grande porte para recuperação de perdas químicas e turbo gerador de energia elétrica, assim como realizar obras civis e instalação de equipamentos associados. Seu objetivo era, então, o de melhorar o rendimento da produção de celulose, diminuindo custos, principalmente o de energia elétrica, uma vez que a empresa financiada apresenta forte dependência do fornecimento de energia elétrica, num estado deficiente deste insumo.

Este empreendimento, um dos visitados pelos pesquisadores, possibilitou que a empresa pudesse reduzir em 1/3 o seu consumo de energia elétrica. Usando um processo industrial que permite a recuperação energética, baseia-se na adição de cavacos de eucalipto na mistura que resulta num "licor" que, por sua vez, vai gerar o vapor para energia. Por ocasião do trabalho de campo, foi possível verificar que a nova unidade energética estava funcionando experimentalmente, depois de um atraso de mais de 24 meses por conta de mudança no sistema de realocação de carga. Esta mudança comprometeu investimentos totais de mais de US\$9 milhões, incluindo a parcela não financiada pelo PNDA.

Em linhas gerais, os benefícios associados aos projetos de processamento de madeira, além da criação de novos empregos, estão relacionados à redução de custos diretos, em especial o custo da energia elétrica, e melhor distribuição do aproveitamento da matéria-prima pela própria empresa. No caso do empreendimento mencionado nos parágrafos anteriores, há externalidade, também, para os outros consumidores de energia do estado. A modernização das atividades de reflorestamento industrial traz outros benefícios. Um deles é a integração de agricultores independentes à atividade de reflorestamento através do estabelecimento de contratos para fornecimento de madeira em que a responsabilidade da indústria é conceder sementes e mudas de plantas, além de polinizar e efetuar o desbaste e o corte final da madeira. Entre 15 e 20% do reflorestamento industrial em Santa Catarina, por exemplo, já são os já realizados em terras de terceiros mediante contratos de fornecimento. Note-se que a prática não é nova na região e já era adotada anteriormente para a aquisição de madeira de corte. Além disso, substitui o corte de florestas naturais e suas espécies em extinção, pela floresta homogênea, formada com espécies aproveitáveis para uso industrial.

Outro benefício, no caso de indústrias integradas ao plantio de espécies de fibra longa do Sul do país, está na expansão da floresta energética, para a geração de energia, o que é feito com espécies de fibra curta, mais especificamente o eucalipto. Isso tem levado as empresas competitivas a investirem em tecnologias de propagação de mudas mais sofisticadas do que as atualmente adotadas. Além disso, os projetos de pesquisa florestal para espécies de fibras longas já

incluem programas de controle de doenças⁸, através de controle biológico de pragas que atacam as árvores, e programas de melhoramento florestal para a seleção de espécies mais produtivas que garantam a propagação de plantas de qualidade superior para a produção de energia⁹.

Finalmente, não se poderia deixar de mencionar o papel estratégico que as atividades de reflorestamento representam em termos de ganhos de competitividade para as empresas integradas, dada a forte relação entre o consumo de matéria-prima da própria indústria e a expansão da área plantada sob controle das empresas que se deve manifestar numa proporção eficiente do corte anual de árvores. Além disso, significativa mudança delinea-se no horizonte do mercado mundial de papel e celulose, podendo alterar os atuais padrões de concorrência, com a emergência de novos tipos de sanções, proteções e barreiras, representadas pelas exigências ambientais dos maiores consumidores de madeira, papel e celulose, na Europa.

Essas exigências ambientais estão substituindo antigos mecanismos protecionistas frente a países como Brasil, Austrália e África do Sul que dispõem de impressionantes vantagens comparativas, como a redução do tempo de crescimento de uma árvore de 25 anos (no Sul dos Estados Unidos) para 8 ou 9 anos ou da expressiva diferença no índice de aproveitamento da madeira derivada das espécies de *pinus* na produção de papelão e embalagens¹⁰. Nesse sentido, investimentos em melhorias dos programas de reflorestamento, quando associados a técnicas de manejo ambiental na indústria de papel/celulose e madeira, acentuam as vantagens competitivas sem reduzir o alto índice de

⁸Este programa é realizado junto com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) para controle biológico das espécies afetadas pela doença. Consiste em colocar armadilhas biológicas com nematóides que atraem o inseto (vespa) que ataca algumas espécies de pinheiro.

⁹O programa de melhoramento florestal através de uma rede de cooperação envolve empresas da região que atuam junto à Cooperativa de Melhoramento Florestal, procurando obter informações sobre as melhorias adotadas em países como África do Sul, Chile, Estados Unidos e Chile.

¹⁰São 4 toneladas de madeira para cada tonelada de papel ou 100 toneladas de papel por hectare, após 16 anos em que uma floresta está no ponto de corte. As empresas no entanto iniciam a derrubada antes, com 8 anos, restando, atualmente, o corte da árvore com 6 anos.

emprego proporcionado pelo setor.

4.4.3 - Agroindústrias de processamento de algodão e seda e indústria de bebidas

Os investimentos realizados no setor têxtil tiveram por objetivo modernizar e ampliar empreendimentos que já estavam em curso e que, inclusive, já vinham recebendo apoio de outras agências como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Apenas um entre os bancos sub-repassadores particulares que atuaram no programa repassou recursos financeiros destinados à aquisição de novos e modernos equipamentos de fiação para vários projetos concentrados principalmente em São Paulo, Rio Grande do Sul e Paraná.

Seu impacto sobre a geração de emprego no contexto do PNDA não é particularmente significativo, levando-se em conta o tradicional viés empregador da indústria têxtil. A exceção fica por conta dos projetos realizados por cooperativas no Sul do país. Os investimentos destas cooperativas representaram, em conjunto, não mais de US\$5 milhões oriundos do PNDA e geraram mais de 1.200 empregos diretos, pouco mais de US\$4 mil para cada emprego direto. No entanto, segundo foi possível apurar, esse montante representou cerca de 20% dos financiamentos repassados, no mesmo período, para as cooperativas por outras instituições. Considerando-se que uma cooperativa tem um significativo poder de gerar empregos indiretos (e ocupações informais) dentro das unidades agrícolas de produção familiar, este impacto torna-se mais expressivo¹¹.

Excetuando-se os financiamentos a alguns projetos têxteis do Paraná, Rio Grande do Sul e São Paulo, mais de 40% do valor dos recursos efetivamente liberados foram repassados a um grande grupo multinacional que também atua no processamento de farinhas e na cadeia de produtos oleaginosos.

Outro significativo financiamento foi concedido à implantação de um verdadeiro complexo agroindustrial têxtil no Centro-Oeste. Estes últimos recursos foram repassados por mais de um banco e aparecem representados dentro das súmulas por apenas dois

¹¹Segundo foi possível apurar junto a instituições de fomento, os empregos gerados poderiam ter chegado a algo entre 2.000 e 5.000 novos postos de trabalho.

projetos, já mencionados nos comentários sobre o Centro-Oeste, alguns parágrafos acima. Como quase todos os grandes projetos identificados na análise do PNDA, recebeu apoio de outras agências de fomento e bancos estatais. O financiamento do capital de giro neste projeto atingiu uma média de 34% do capital total investido.

O setor de bebidas é representado no PNDA por basicamente uma grande empresa nacional e uma distribuidora local. Os financiamentos do Programa Agroindustrial foram usados para financiar uma das fases de implantação ou ampliação de fábricas em quatro estados (São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Mato Grosso). Os financiamentos do PNDA, dadas as limitações de financiamento por projeto, representam apenas pequena parte dos recursos envolvidos nos empreendimentos.

Este montante recursos, no entanto, é altamente significativo uma vez que o mercado interno de bebidas passa por uma fase de forte competição, com o lançamento de novas marcas de bebidas, guerra de preços e crescimento de fabricantes que atuam apenas marginalmente nos mercados. O impacto sobre o emprego não é desprezível, mas, conforme já foi observado em parágrafos acima, não pode ser tributado apenas ao Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial. O impacto sobre impostos teria atingido cerca US\$180 milhões ao ano e não pode ser dissociado de outros programas de financiamento, especialmente programas regionais.

5 - O BANCO DO BRASIL NO PNDA: FINANCIAMENTOS REPASSADOS POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO

Dos US\$47 milhões repassados pelo Banco do Brasil dentro do Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial, cerca de US\$15 milhões foram destinados a investimentos agroindustriais no Centro-Oeste, o que representou 32% daquele total. Pelo que foi possível apurar nos relatórios do Banco do Brasil, em Mato Grosso cerca de 70% dos recursos foram repassados a apenas um grande grupo econômico nacional, que atua na área de infra-estrutura e de agricultura, e investidos na montagem de infra-estrutura industrial têxtil e de açúcar e álcool em projetos em dois municípios daquele estado (Tabela 11 e Figura 7).

Para os demais estados da região Centro-Oeste, as informações não são conclusivas. Apesar disso, há suficientes evidências de que os financiamentos do PNDA acompanharam a tendência geral das inversões que foram realizadas no Cerrado Central brasileiro nos últimos quinze anos, em formação de lavouras de grãos e infra-estrutura de processamento e armazenamento de grãos e óleos, bem como em atividades agroindustriais que integram as cadeias de grãos, óleos e rações, processamento de carnes de frango, bovinos e suínos e até mesmo a instalação de um parque têxtil e de fiação no Mato Grosso.

Uma das surpresas da amostra do Banco do Brasil, dentro do PNDA, é a presença de destaque do Piauí entre os estados que receberam recursos do Banco do Brasil, uma vez que não existem informações detalhadas nas súmulas ou demais relatórios a respeito da presença de contratos com mutuários daquele estado. No entanto, há notícias da presença de projetos agroindustriais financiados por outros programas de financiamento, inclusive do BNDES, naquele estado.

Por outro lado, nota-se que os investimentos agroindustriais, em algumas de suas modalidades mais próximas à atividade agropecuária, tendem a seguir o padrão de investimentos rurais. Na realidade, o investimento agroindustrial no Nordeste apresenta uma notável coerência, com predominância do financiamento à irrigação, aquisição de máquinas de tração e implantação de culturas vegetais, em especial a cana-de-açúcar. Neste último caso, a análise do teor do investimento no PNDR e no PNDA apresenta mais semelhanças do que se poderia esperar de programas com finalidades tão diferentes. No caso do Piauí, portanto, é bem provável que os mesmos itens destacados tenham sido objeto de financiamento pelo PNDA.

Uma parte daquele estado acompanha a tendência de expansão do Oeste e Noroeste de Minas Gerais, passando por Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e Oeste da Bahia. A expansão da agricultura de grãos na área do cerrado, que nos anos recentes prosseguiu em direção ao Maranhão e sudoeste do Piauí (ambos na divisa com o Tocantins), tem orientado também o deslocamento de indústrias de processamento de grãos e óleos. É natural, portanto, a ocorrência de investimentos agroindustriais, que incluem desde a formação de lavouras de soja até a instalação de infra-estrutura de transporte, que normalmente

TABELA 11 - Banco do Brasil: Financiamentos Efetivamente Distribuídos no PNDA, por Estado, 1989-92

Estado	Valor (US\$1.000)	%
São Paulo	22.942	48
Piauí	6.929	15
Mato Grosso	5.564	12
Mato Grosso do Sul	5.204	11
Goiás	4.276	9
Minas Gerais	1.989	4
Outros	611	1
Brasil	47.516	100

Fonte: Pesquisa direta e elaboração dos autores.

precedem a instalação da infra-estrutura de armazenamento.

6 - O PNDA E OS SUBSÍDIOS AGROINDUSTRIAIS

A investigação sobre a existência de subsídios implícitos no PNDA exige uma rápida discussão do conceito e seu enquadramento no contexto histórico recente da economia brasileira. Na década de 70, a prática de subsídios, quer na agropecuária, quer na agroindústria, tinha por objetivo sustentar o desenvolvimento do mercado para produtos industriais e estimular a adoção de técnicas modernas. No caso da agricultura, os recursos que circulavam através do sistema oficial de crédito rural (SNCR) correspondiam à quase totalidade dos financiamentos anuais.

No caso da agroindústria, a maior parte do financiamento aos investimentos, àquela época, vinha no bojo de programas de desenvolvimento de caráter nacional e, como ainda não havia no país uma noção muito clara dos significativos impactos setoriais e regionais dos investimentos agroindustriais sobre a determinação da renda e do emprego, o *agribusiness* não recebia tratamento diferente do dado às demais indústrias.

Na década de 70, no bojo do II PND, as indústrias oleaginosas do Sudeste e Sul do país receberam vultosos incentivos e subsídios para a implantação de infra-estrutura de armazenamento e esmagamento de grãos. Nesse período, a alocação de montantes crescentes das diversas modalidades do crédito rural ajudou a consolidar um vigoroso mercado interno para os produtos agroindustriais. Desse modo, o crédito rural subsidiado, em especial o crédito de investimento, constituiu um vigoroso estímulo ao aumento de vendas dos produtos da indústria de equipamento e insumos agrícolas. Esses subsídios reduziram-se drasticamente a partir de 1979.

Nos anos 80, com o aumento da inflação e o aperfeiçoamento de seus instrumentos de correção, surge o fenômeno do subsídio implícito. Esta forma de subsídio aparece à medida que os indexadores de correção monetária aplicados às dívidas não conseguem acompanhar o movimento geral dos preços na economia, agora em franca ascensão. O subsídio é implícito, uma vez que não estava previsto nas regras de financiamento dos contratos, aparecendo como um resultado não esperado. Assim, o subsídio é considerado implícito por não constar claramente das regras de cálculo adotadas nos contratos. No entanto, ele é consequência direta da administração dos diversos indexadores utilizados no período.

Ao longo dos anos 80 manifestam-se os primeiros sintomas de uma aguda crise fiscal. Ao mesmo tempo, ocorre uma redução dramática dos recursos oficiais de crédito rural e sua substituição pela administração de políticas de renda - a política de preços mínimos na agricultura é a mais bem-sucedida delas - o que acaba por reduzir o crédito a mero instrumento coadjuvante. O crédito de investimento é o mais afetado, com os montantes caindo de 100 para pouco mais de 10% do seu valor entre os anos 70 e 80. Sobre o crédito agroindustrial, não há séries estatísticas tão longas e confiáveis quanto às de crédito rural.

No entanto, estudos empíricos mostram que, no caso da agroindústria, os princípios que orientaram os financiamentos ao investimento perdem o caráter setorial do II PND e assumem feição regional. Esse movimento torna-se mais evidente com a redemocratização do país e a reconstituição dos canais de interesses regionais na máquina administrativa federal. Após a aprovação da Constituição, em 1988, são criados numerosos fundos de recursos para atender unidades da

federação. Os instrumentos de políticas de renda, como a política de preços mínimos e de comercialização, assumem um viés regional, acompanhando e apoiando a tendência de realocização dos pólos dinâmicos do investimento agroindustrial e agrícola como ocorreu no Centro-Oeste (FONSECA & CASTRO, 1995).

6.1 - Opção C de Correção do Saldo Devedor e Subsídios Implícitos

Uma das questões fundamentais para a rediscussão do subsídio refere-se às diferentes taxas de juros nominais aplicadas ao crédito oficial. No início da década de 70, com baixa inflação, as taxas de juros foram nulas. Com o crescimento da inflação, já ao final dos anos 70, o governo passa a adotar juros nominais fixos que são aumentados com a aceleração do processo inflacionário. Com isso, aos poucos, introduz-se nos contratos a prática de separação entre a parte da correção monetária e os juros (nominais), explicitando exatamente o que pode ser considerado como um subsídio, especialmente quando aqueles incidem sobre o saldo médio devedor já corrigido - um montante menor do que aquele que existiria se houvesse correção monetária plena¹².

Esse subsídio acentua-se quanto mais prolongado é o intervalo de tempo envolvido na operação de financiamento, como acontece com o crédito à agricultura, onde o ciclo produtivo é maior. Além disso, a atividade agrícola possui uma temporariedade diferente, já que a safra é iniciada no segundo semestre e o financiamento quitado no primeiro semestre do ano seguinte. Nos contratos de empréstimo às atividades agroindustriais, o mesmo pode ocorrer, já que muitas delas acompanham a sazonalidade da agricultura, embora tenham um ciclo de produção menor. Nesse caso, contratos que envolviam dívidas decorrentes do "transporte" do estoque ao longo do ano também carregam a cláusula de proteção nominal e, conseqüentemente, subsídio. Este depende, no entanto, de outros fatores de política monetária, especialmente da taxa de juros e do indexador oficial ou informal adotado nos contratos. Deste modo, a sua existência fica, antes de tudo, condicionada pela política monetária e pela taxa

de inflação.

No PNDA a parte do financiamento é voltada para necessidades de capital de giro associadas ao investimento fixo. A matéria-prima agrícola para a indústria deve ser adquirida num curto espaço de tempo, ficando estocada ao longo do ano para atender às necessidades de consumo agroindustrial. No esmagamento de soja, por exemplo, durante alguns meses a atividade industrial fica paralisada, realizando-se apenas trabalho de manutenção e limpeza das máquinas. Foi ao longo dos anos 80 que o subsídio passou a ser implícito, à medida que os juros nominais passaram a representar 100% da correção monetária calculada com base em indexadores oficiais (BTN), além de juros de 12% ao ano. Aqui o subsídio aparece sempre que o indexador escolhido para representar a inflação do período evolui abaixo da mesma inflação.

Como o indexador adotado no PNDA e no PNDR servia de referência em outros contratos da economia, nos quais, em alguns casos, o governo era ora credor, ora devedor, a administração desses índices obedeceu a critérios mais gerais da política econômica (e da administração da crise fiscal). Nessas condições, o subsídio, quando existiu, era mais um resultado do que uma meta. Desta forma, o PNDA, cujo início ocorreu ao final de 1989, teve como indexador inicialmente o Bônus do Tesouro Nacional, que, posteriormente, foi substituído pela TR, mais juros de 12% ao ano. Esta modalidade de indexação está associada à opção C. A partir de abril de 1991, foram adotados mais dois critérios de indexação: pela opção A, que submeteu o saldo devedor à variação de uma cesta de moedas previamente definida, pagou-se juros de 8,1% ao ano; na opção B, corrigiu-se o saldo devedor pela variação do dólar comercial, mais juros de 9,1% ao ano.

Os dados de subsídios mostram que, com exceção de três meses de 1991 (abril, maio e junho) e novembro de 1992, em todo o período em que vigorou o Programa Agroindustrial, a dívida dos tomadores foi maior do que o desembolso do governo. Em termos acumulados, o saldo devedor corrigido ficou 4,16% superior ao liberado, embora essa diferença tenha atingido 12% em julho de 1992 e 20% em dezembro de 1991 (sempre em termos acumulados) em razão do descompasso do indexador em relação à inflação efetiva do período (Tabela 12).

Na opção B, em que se corrige a variação do saldo devedor pela variação do dólar comercial, nota-se

¹²A discussão mais aprofundada desse mecanismo pode ser vista na análise do PNDR com início à página 53 deste tomo.

TABELA 12 - Estimativa da Diferença do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso Decorrente da Adoção da Opção "A" de Juros e Correção Monetária nos Contratos do PNDA, no Período de Abril de 1991 e Dezembro de 1992

(em Cr\$1 mil)²

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor acumulado	Diferença	Porcentagem
04/91	61.122.824	59.694.674	1.428.150	2,34
05/91	65.708.444	65.428.608	279.836	0,43
06/91	65.708.444	65.671.752	36.692	0,06
07/91	65.708.444	66.100.387	(391.943)	(0,60)
08/91	65.708.444	66.945.047	(1.236.603)	(1,88)
09/91	68.598.058	68.778.062	(180.004)	(0,26)
10/91	68.598.058	76.223.389	(7.625.331)	(11,12)
11/91	68.598.058	78.451.711	(9.853.653)	(14,36)
12/91	68.598.058	82.246.761	(13.648.703)	(19,90)
01/92	68.598.058	79.972.976	(11.374.918)	(16,58)
02/92	75.196.512	83.848.219	(8.651.706)	(11,51)
03/92	103.239.395	110.076.351	(6.836.956)	(6,62)
04/92	103.239.395	116.384.662	(13.145.267)	(12,73)
05/92	109.702.598	119.552.398	(9.849.800)	(8,98)
06/92	109.702.598	121.263.338	(11.560.739)	(10,54)
07/92	109.702.598	123.269.415	(13.566.816)	(12,37)
08/92	109.702.598	115.992.021	(6.289.423)	(5,73)
09/92	109.702.598	115.508.764	(5.806.165)	(5,29)
10/92	109.702.598	111.693.054	(1.990.456)	(1,81)
11/92	109.702.598	108.887.075	815.524	0,74
12/92	109.702.598	114.266.101	(4.563.503)	(4,16)

¹Correção do saldo devedor pela variação da cesta de moedas inais juros de 8,1% a.a.

²Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

que a situação também é desfavorável ao tomador de recursos, com exceção dos meses de julho, agosto e setembro de 1991. A diferença, no caso, deve-se a que, em vez de se tomar apenas a parte positiva ou negativa da correção da cesta de moedas como referência da correção do saldo devedor, como na opção A, este

agora depende da variação relativa do câmbio frente aos preços em geral (Tabela 13).

Desta forma, a dívida dos tomadores também passa a depender das variáveis da política cambial no país, identificando-se um atraso na correção cambial entre agosto e dezembro de 1992, o que acabou por

TABELA 13 - Estimativa da Diferença do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso Decorrente da Adoção da Opção "B"¹ de Juros e Correção Monetária nos Contratos do PNDA, no Período de Abril de 1991 e Dezembro de 1992

(Cr\$1 mil)²

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor acumulado	Diferença	Porcentagem
04/91	339.639.868	339.639.868	0	0,00
05/91	362.546.412	369.614.665	(7.068.254)	(1,95)
06/91	438.555.113	445.693.195	(7.138.082)	(1,63)
07/91	464.830.187	463.901.763	928.424	0,20
08/91	469.419.340	462.215.481	7.203.859	1,53
09/91	478.365.926	473.406.016	4.959.910	1,04
10/91	491.488.105	536.347.896	(44.859.791)	(9,13)
11/91	505.680.733	565.810.497	(60.129.764)	(11,89)
12/91	522.375.808	610.248.105	(87.872.297)	(16,82)
01/92	551.045.796	623.621.094	(72.575.298)	(13,17)
02/92	569.323.853	635.250.340	(65.926.487)	(11,58)
03/92	583.109.024	655.838.716	(72.729.692)	(12,47)
04/92	588.571.690	672.295.641	(83.723.951)	(14,22)
05/92	589.084.017	653.924.951	(64.840.934)	(11,01)
06/92	589.178.213	651.017.552	(61.839.339)	(10,50)
07/92	589.178.213	653.355.850	(64.177.637)	(10,89)
08/92	589.178.213	633.845.333	(44.667.121)	(7,58)
09/92	589.178.213	620.766.350	(31.588.138)	(5,36)
10/92	589.178.213	623.128.903	(33.950.690)	(5,76)
11/92	589.178.213	622.305.354	(33.127.141)	(5,62)
12/92	589.178.213	624.980.620	(35.802.407)	(6,08)

¹Correção do saldo devedor pela variação do dólar mais juros de 9,6 % a.a.

²Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

reduzir os custos de 16%, em dezembro de 1991, para 6,08%, ao final do período analisado (Tabela 14).

No caso da correção do saldo devedor pela variação do Bônus do Tesouro Nacional, depois substituída pela TR (a opção C), a situação se modifica, mostrando-se, aparentemente, favorável ao tomador de

recursos. Com exceção do mês de abril de 1990, em razão da política de estabilização do recém empossado governo Collor (quando a dívida é corrigida em 80% enquanto o indexador é corrigido em 40%), o resto do período revelou uma vantagem para os endividados, vantagem manifestada no atraso da correção do saldo

TABELA 14 - Estimativa da Diferença do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso Decorrente da Adoção da Opção "C"¹ de Juros e Correção Monetária nos Contratos do PNDA, no Período de Abril de 1991 e Dezembro de 1992

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor acumulado	Diferença	Porcentagem
10/89	478.292.457	478.292.457	0	0,00
11/89	789.324.011	767.266.595	22.057.416	2,79
12/89	789.324.011	726.344.799	62.979.212	7,98
01/90	1.255.076.261	1.114.561.116	140.515.146	11,20
02/90	1.649.296.484	1.407.726.778	241.569.707	14,65
03/90	1.790.257.703	1.482.394.054	307.863.649	17,20
04/90	1.907.222.221	1.998.107.100	(90.884.879)	(4,77)
05/90	1.918.109.576	1.842.759.718	75.349.858	3,93
06/90	1.936.863.319	1.800.039.670	136.823.649	7,06
07/90	1.954.836.332	1.764.359.256	190.477.076	9,74
08/90	1.991.182.316	1.767.271.159	223.911.157	11,25
09/90	2.121.693.370	1.879.825.389	241.867.982	11,40
10/90	2.197.688.902	1.934.264.642	263.424.260	11,99
11/90	2.211.527.515	1.886.473.758	325.053.757	14,70
12/90	2.246.973.596	1.924.912.063	322.061.533	14,33
01/91	2.262.949.663	1.932.158.550	330.791.113	14,62
02/91	2.264.652.812	1.919.540.353	345.112.459	15,24
03/91	2.275.626.346	1.952.949.923	322.676.422	14,18
04/91	2.281.436.552	1.962.190.012	319.246.540	13,99
05/91	2.291.610.167	2.017.769.004	273.841.163	11,95
06/91	2.297.059.521	2.014.745.455	282.314.066	12,29
07/91	2.297.059.521	1.965.134.242	331.925.278	14,45
08/91	2.297.059.521	1.904.912.214	392.147.307	17,07
09/91	2.304.023.178	1.921.479.341	382.543.836	16,60
10/91	2.304.023.178	1.828.692.325	475.330.852	20,63
11/91	2.304.023.178	1.897.871.957	406.151.221	17,63
12/91	2.304.023.178	1.995.507.309	308.515.868	13,39
01/92	2.304.023.178	1.974.094.567	329.928.611	14,32
02/92	2.308.675.143	1.991.654.678	317.020.465	13,73
03/92	2.308.675.143	2.050.545.197	258.129.946	11,18
04/92	2.308.675.143	2.094.439.205	214.235.938	9,28
05/92	2.308.675.143	2.049.349.122	259.326.022	11,23
06/92	2.308.675.143	2.043.167.406	265.507.737	11,50
07/92	2.308.675.143	2.043.133.119	265.542.024	11,50
08/92	2.308.675.143	2.005.364.601	303.310.542	13,14
09/92	2.308.675.143	1.973.960.024	334.715.119	14,50
10/92	2.308.675.143	1.976.043.298	332.631.845	14,41
11/92	2.308.675.143	1.961.174.133	347.501.011	15,05
12/92	2.308.675.143	1.965.144.451	343.530.692	14,88

¹Correção do Saldo Devedor pela Variação do BTN (depois TR) mais juros de 12% a.a.

²Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

devedor pelo BTN (Tabela 15).

Esta diferença, no entanto, mostra um padrão de variação de ganhos bastante errático, ao contrário do que ocorreu no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural. A razão é que as liberações do PNDR concentraram-se em poucos dias do ano, enquanto as do PNDA foram parceladas ao longo do tempo. Apesar disso, o atraso acumulado que se verifica no saldo devedor ao final do período (medido pela razão entre a diferença entre a dívida e o desembolso e este último) é de 14,88% contra 23% do PNDR. Observando-se os dados, nota-se que o conjunto de valores que expressam aquela razão é bimodal, sendo as modas 11 e 14%.

O grande problema dá opção C é a adoção de um indexador majoritariamente utilizado no conjunto de relações contratuais da economia, cuja administração promove descompassos no saldo devedor em relação ao seu desembolso. Devido ao grande peso dos empréstimos contratados através da opção C dentro do conjunto de recursos do PNDA, a diferença global do saldo devedor em relação ao desembolso total acaba acompanhando o comportamento da opção C. Portanto, aqui também se tem, em termos agregados, uma diferença na correção monetária em razão de o saldo devedor ser corrigido abaixo das taxas mensais de inflação.

No acumulado, porém, esta diferença é menor em razão do signo contrário nas opções A e B. Ainda assim, a dívida acumulada no final do período (12/92) é 10% menor do que o desembolso acumulado. Observe-se, tal como no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural, que essa situação não é suficiente para caracterizar juros reais negativos, pois as taxas de correção monetária são, pelo menos em parte, corrigidas com a adoção de acréscimos diferenciados do custo do dinheiro (Tabela 16).

Na realidade, a análise cuidadosa dos dados das tabelas anteriores permite dizer que a utilização de todos os indexadores adotados para realizar a correção monetária das dívidas apresentou um desvio da taxa inflacionária, seja para cima (dólar comercial e cesta de moeda), seja para baixo (Bônus do Tesouro Nacional e TR). A única fase em que se poderia arriscar a dizer que houve algum tipo de subsídio foi o trimestre final de 1989, devido à combinação de dois fatores: disparada da inflação e administração política do indexador.

Mesmo assim, uma afirmação mais definitiva sobre a existência ou não do subsídio vai depender da

data de liberação dos recursos. Se um tomador, por exemplo, receber os recursos nas mesmas condições, em dez datas diferentes, o saldo devedor variará consideravelmente nas dez ocasiões, podendo ser favorável ou desfavorável, dependendo dos parâmetros adotados a cada situação diferente. Afinal, foram três opções de correção monetária diferentes, das quais duas estiveram vinculadas à política cambial, ao longo de 28 meses de inflação crescente, além de uma centena e meia de contratos no PNDA (no PNDR eles são 8 mil), e "last but not least" das diversas mudanças nos planos de estabilização.

Procedendo-se à totalização do saldo devedor, mais juros, em relação ao desembolso a partir de uma data específica - no caso, dezembro de 1991-, observa-se que, na opção C, o juro real é menor do que nas outras opções. No entanto, praticamente toda a diferença contra o Tesouro Nacional, na opção C, é recuperada na taxa de juros original de 12% (variação do BTN mais juros de 12% a.a.).

Nesse sentido, pode-se concluir que, em termos macroeconômicos, não se constata a ocorrência de subsídios no Plano Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial e, ao contrário, muitos tomadores tiveram custos adicionais imprevistos. No entanto, é possível que, nos três primeiros meses da série (outubro a dezembro de 1989), tenha ocorrido certa vantagem para tomadores individuais, no confronto do saldo devedor versus desembolso. No entanto, ao longo do período e para os dados globais, é mais verossímil supor que ganhos e perdas se distribuem aleatoriamente ao longo do tempo, à medida que o saldo devedor vai sendo quitado, dependendo de como são administrados os sucedâneos dos indexadores originais, enquanto houver débito.

7 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O PNDA trouxe para o país recursos que lograram ser transformados em inversões agroindustriais e rurais num período em que o financiamento aos investimentos agrícola e agroindustrial esteve consideravelmente reduzido. Substituindo programas de natureza semelhante, o PNDA ampliou o escopo das atividades beneficiadas, incluindo novos segmentos agroindustriais. Essa inclusão não ocorreu, no entanto, de acordo com prioridades previamente estabelecidas.

TABELA 15 - Estimativa da Diferença Global do Saldo Devedor em Relação ao Desembolso Decorrente da Implementação do PNDR, Brasil, no Período de Abril de 1991 a Dezembro de 1992

(em Cr\$ 1 mil)¹

Data	Desembolso acumulado	Saldo devedor acumulado	Diferença	Porcentagem
10/89	1.818.965.835	1.818.965.835	0	0,00
11/89	2.654.077.146	2.570.191.888	83.885.258	3,16
12/89	2.654.077.146	2.433.111.937	220.965.208	8,33
01/90	2.991.567.573	2.510.872.265	480.695.308	16,07
02/90	3.020.464.494	2.312.114.471	708.350.024	23,45
03/90	3.025.184.604	2.207.950.395	817.234.209	27,01
04/90	3.038.066.378	2.814.747.780	223.318.598	7,35
05/90	3.042.085.235	2.584.590.573	457.494.663	15,04
06/90	3.042.659.509	2.498.943.850	543.715.660	17,87
07/90	3.042.659.509	2.424.458.324	618.201.185	20,32
08/90	3.042.659.509	2.378.515.562	664.143.948	21,83
09/90	3.237.910.401	2.549.598.919	688.311.482	21,26
10/90	3.307.876.977	2.595.320.121	712.556.856	21,54
11/90	3.308.065.029	2.507.983.862	800.081.167	24,19
12/90	3.310.039.081	2.513.935.945	796.103.136	24,05
01/91	3.310.039.081	2.502.535.110	807.503.971	24,40
02/91	3.310.039.081	2.483.986.077	826.053.003	24,96
03/91	3.312.197.669	2.515.409.691	796.787.978	24,06
04/91	3.466.027.283	2.663.710.019	802.317.264	23,15
05/91	3.672.004.572	2.930.937.388	741.067.184	20,18
06/91	3.684.326.457	2.932.513.049	751.813.408	20,41
07/91	3.684.326.457	2.862.750.921	821.575.537	22,30
08/91	3.692.722.428	2.789.756.527	902.965.901	24,45
09/91	3.723.526.440	2.834.573.830	888.952.610	23,87
10/91	3.724.072.497	2.759.837.474	964.235.024	25,89
11/91	3.724.072.497	2.860.184.776	863.887.721	23,20
12/91	3.724.072.497	3.006.319.723	717.752.774	19,27
01/92	3.726.045.390	2.969.244.857	756.800.533	20,31
02/92	3.726.045.390	2.980.506.364	745.539.026	20,01
03/92	3.726.045.390	3.059.651.009	666.394.381	17,88
04/92	3.726.045.390	3.123.008.758	603.036.632	16,18
05/92	3.726.886.132	3.053.524.927	673.361.205	18,07
06/92	3.726.886.132	3.043.749.630	683.136.502	18,33
07/92	3.726.886.132	3.088.063.327	638.822.805	17,14
08/92	3.726.886.132	3.025.745.074	701.141.058	18,81
09/92	3.726.886.132	2.976.283.952	750.602.180	20,14
10/92	3.726.886.132	2.980.529.995	746.356.137	20,03
11/92	3.726.886.132	2.960.572.905	766.313.226	20,56
12/92	3.726.886.132	2.967.604.526	759.281.606	20,37

¹Valores expressos em preços médios de dezembro de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

Fonte: Dados elaborados pelos autores a partir de informações primárias obtidas junto a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

TABELA 16 - Quadro Consolidado dos Recursos do Programa Nacional Agroindustrial (PNDA), Posição em Dezembro de 1992¹

(Cr\$1 mil)					
Opções	Desembolso	Saldo devedor		Juros	
		Valor	% ²	Valor	% ²
Opção "A"	109.702.598.00	114.266.201.00	104,16	14.693.381.00	13,39
Opção "B"	589.178.213.00	624.980.620.00	106,08	95.260.948.00	16,17
Opção "C"	2.308.555.954.00	1.965.144.451.00	85,12	729.791.430.00	31,61
Total	3.007.555.954.00	2.704.391.272.00	89,92	839.745.759.00	27,92

Opções	Desembolso	Saldo + juros	
		Valor	% ²
Opção "A"	109.702.598.00	128.959.582.00	17,55
Opção "B"	589.178.213.00	720.241.568.00	22,25
Opção "C"	2.308.555.954.00	2.594.935.881.00	17,84
Total	3.007.555.954.00	3.544.137.031.00	17,84

¹Valores expressos em preços médios de 1992, deflacionados pelo IGP-DI.

²Em relação ao desembolso acumulado igual a 100.

Fonte: Dados da STN elaborados pelos autores.

O traço institucional mais marcante do Programa, ao não definir para que setores e regiões os recursos deveriam ser orientados, foi o da ausência de qualquer orientação que pudesse ser confundida com intervencionismo. Na ausência de definições de prioridade, a alocação dos recursos do BIRD acabou sendo sancionada pelas políticas de *portfolio* dos bancos que atuaram como agentes repassadores do PNDA. Note-se que essa opção está de acordo com a orientação do próprio Banco Mundial, expressa em documentos encaminhados ao governo brasileiro, na qual é manifestada claramente a preferência por uma orientação de liberalização dos mercados em lugar de uma política que o BIRD considera como excessivamente intervencionista do governo brasileiro nos mercados de crédito agrícola¹³. A função de alocação é deixada para o mercado e o governo restringe-se à elaboração do desenho mais geral dos contratos de empréstimos (e subempréstimo) e dos mecanismos de regulamentação

mínima necessários ao seu acompanhamento.

Nesse sentido, a grande diferença entre a gestão do PNDA e a do PNDR deve-se ao fato de que, neste último, o governo brasileiro pôde contar com o aparato de instrumentos e normas já existentes através do SNCR, enquanto no primeiro não existia uma situação semelhante. Deste modo, a partir do momento em que o acompanhamento do Programa deixou de ser executado pelo Banco Central, evidenciaram-se alguns problemas de gestão, não por ausência de competência do novo gestor, mas por não se contar com um aparato institucional preparado para a missão. Apesar disso, o governo tomou cuidados especiais como o de liberar recursos de forma periódica e em bloco, através da autorização de um comitê especial de liberação e mediante comprovação das despesas de investimento e capital de giro. Essa e mais algumas cláusulas constituíram uma garantia de bom funcionamento do Programa.

Algumas conseqüências gerais dessa orientação foram analisadas ao longo do trabalho, recorrendo-se ao argumento de que falhas e imperfeições de mercados justificam algum nível de intervenção gover-

¹³Aide Memoire da Missão de Supervisão do BIRD nos Empréstimos 2970-BR e 2971-BR.

amental no crédito, especialmente quando a acentuada instabilidade do ambiente macroeconômico tende a aumentar a assimetria das informações e o comportamento imediatista¹⁴ dos agentes envolvidos na operação de empréstimo.

No caso do PNDA e do PNDR, é possível identificar algumas práticas e exigências colaterais que não são exclusivas de países em desenvolvimento, sendo comuns mesmo em países onde as informações são obtidas com mais facilidade e menor custo. Nestas situações, a experiência anterior das instituições públicas pode ser utilizada para diminuir os custos associados ao funcionamento imperfeito dos mercados. Essa parece ter sido a grande vantagem de se contar com um aparato institucional como o do SNCR e com a experiência de algumas instituições oficiais extremamente eficientes.

Há, no entanto, um outro fator. Os projetos mutuários pertencem a um número relativamente pequeno de grandes empresas, na realidade empresas com considerável poder de mercado. Com os bancos impondo uma série de cláusulas adicionais de proteção a uma clientela extremamente poderosa, mas rarefeita, a alocação de recursos faz-se em circunstâncias que estão longe de ser aquelas idealizadas em mercados perfeitos, dando-se em base quase que exclusivamente bilaterais - as relações entre bancos e seus grandes mutuários agroindustriais.

No caso dos agentes financeiros, a política de seleção dos mutuários pode ser dividida em duas grandes linhas, que separam a atuação dos bancos públicos (estaduais e federais) da dos privados. Os bancos públicos e oficiais, com poucas exceções, seguiram as linhas de atuação dos programas que antecederam o PNDA e sua filosofia de privilegiar empreendimentos econômicos (e mutuários) com base em critérios que beneficiam estados e regiões. Ainda que se possa questionar suas prioridades, deve-se admitir que esta linha de atuação amenizou a tendência de os bancos concentrarem os recursos apenas nas regiões mais desenvolvidas do país que são as que dispõem de maior oferta de recursos financeiros. Os

bancos privados, como já se viu, selecionaram mutuários através de critérios que privilegiaram clientes de baixo risco e retorno garantido, em geral grandes grupos econômicos agroindustriais com capacidade de atender exigências colaterais explicitadas em práticas *risk-avoider*. Alguns destes bancos, inclusive, mantêm vínculos acionários tênues, porém relevantes, com os mutuários.

Cabe mencionar, finalmente, a influência indireta que algumas linhas de financiamento oferecidas por outras agências governamentais de fomento exerceram sobre os agentes financeiros privados e públicos, na medida em que alguns contratos do PNDA foram usados para complementar outros programas de financiamento. Este aspecto ficou claro durante as entrevistas realizadas com diretores de bancos, tendo sido decisivo no caso dos empréstimos aos setores de papel e celulose, têxtil, açúcar e álcool e esmagamento de grãos.

Das linhas de atuação mencionadas, a mais decisiva parece ter sido a política de *portfolio* das instituições financeiras. No entanto, a atuação direta dos bancos oficiais que participaram do Programa e a influência indireta de outros programas e políticas de financiamento serviram como contrapartida àquela tendência. A avaliação de sucesso do PNDA, em termos de impactos dos investimentos, geração de empregos, redução de custos ou aumento da produtividade, depende de uma análise mais detalhada, discriminando cada setor e região impactados pelos PNDA, o que se tentou fazer neste trabalho apesar das limitações mencionadas. No entanto, parece bastante claro que, mesmo deixando para o mercado financeiro a resolução dos problemas de alocação dos recursos para investimento, se acabou por sancionar o curso das atuais tendências da agroindústria e indústrias vinculadas ao complexo agroindustrial. Essas tendências podem ser sintetizadas da seguinte forma:

a) reestruturação e realocação das empresas entre as regiões e cadeias produtivas agroindustriais. Este movimento vem ocorrendo desde meados dos anos 80 nos segmentos de processamento de oleaginosos e carnes e, em menor dimensão, na indústria moageira de trigo (que sofreu um impacto maior com o fim o subsídio à comercialização);

b) redução de custos fixos e obtenção de economias de escala, que acompanham a tendência à globalização em setores onde estes custos são mais

¹⁴O termo expressa a racionalidade do agente econômico num ambiente caracterizado por informações incompletas ou assimétricas e outras imperfeições de mercado que terminam por influir no processo de seleção (ver os trabalhos de BESLEY, 1994; STIGLITZ & WEISS, 1989; e STIGLITZ & HOFF, 1990).

expressivos (equipamentos e insumos para a agricultura);

c) substituição de fontes de consumo tradicional de energia (madeira, diesel) por fontes de consumo mais barato; esta tendência é mais visível na indústria de papel e celulose e tende a se combinar com mudança nas exigências ambientais exercidas pelas indústrias dos principais importadores de celulose, papel e madeira;

d) aumento da competição nas indústrias de alimentos, de bebida e têxtil, motivado pela perspectiva de estabilização e expansão do mercado interno, redução nas alíquotas de importação e mudanças na política cambial.

Essas modificações também têm-se manifestado através de um movimento de fusão e aquisição das empresas que praticaram uma política de adesão ao risco financeiro e assumiram o ônus do endividamento com altas taxas de inflação. Nesse período, alguns grupos econômicos internacionais, aproveitando-se da relação cambial favorável e da fragilidade financeira, adquiriram várias empresas, especialmente no segmento de processamento de alimentos. Outras empresas procuraram o caminho da reestruturação administrativa, desfazendo-se de ativos e ensejando um movimento de aquisições e *take-overs*.

No que se refere aos subsídios, uma análise cuidadosa dos dados das tabelas anteriores permite dizer que a utilização de todos os indexadores adotados para realizar a correção monetária das dívidas apresentou um desvio da taxa inflacionária, seja para cima (dólar comercial e cesta de moeda), seja para baixo (Bônus do Tesouro Nacional e TR). A única fase em que se poderia arriscar a dizer que houve algum tipo de subsídio foi o trimestre final de 1989, devido à combinação de dois fatores: disparada da inflação e administração do indexador. Este subsídio se expressaria em vantagem para tomadores individuais, no confronto do saldo devedor versus desembolso. Mesmo assim, uma afirmação mais definitiva sobre existência ou não do subsídio vai depender da data de liberação dos recursos.

Ao longo do período, e para os dados globais, é provável que ganhos e perdas se distribuíram aleatoriamente ao longo do tempo, à medida que o saldo devedor foi sendo quitado, em função dos indexadores originais, **enquanto houve débito.**

Com base nos comentários anteriores e a título de recomendação para futuros programas de

investimentos agroindustriais, são apresentadas algumas sugestões:

a) definição clara de setores e regiões prioritários, levando-se em consideração a reestruturação que vem ocorrendo na agroindústria brasileira. Nesse sentido, sugere-se que o governo realize, com o apoio do próprio BIRD, um diagnóstico das principais tendências do *agribusiness* no país, para que se possa definir quais são as prioridades em termos de financiamento do investimento, de forma que não se volte a priorizar segmentos industriais amplamente beneficiados por empréstimos oficiais nos anos recentes. Em particular, o governo deve deixar claro quais os segmentos da agroindústria que deveriam ser priorizados, em função dos impactos que possam proporcionar;

b) definição clara do papel das agências públicas envolvidas, de forma que se possa aproveitar ao máximo o aprendizado obtido nas experiências anteriores de programas de financiamento à agricultura e agroindústria;

c) abandono do atual critério de seleção dos agentes repassadores dos recursos financeiros, substituindo-o por uma espécie de sistema de concorrência por meio do qual os candidatos apresentam as propostas a um comitê de representantes do governo brasileiro e do Banco Mundial. Essas propostas devem incluir não só os principais aspectos técnicos e financeiros da operação (taxa de juros, prazos de reembolso etc), como também as áreas de operações e os possíveis impactos esperados em termos de prioridades apresentadas pelo governo (geração de empregos, redução de custos, meio ambiente);

d) divulgação ampla dos resultados dos atuais programas e dos critérios de seleção dos próximos convênios que venham a ser firmados com instituições de financiamento internacionais, para que as informações não deixem de chegar aos agentes econômicos interessados. Note-se que uma das formas de reduzir as distorções que ocorrem nos mercados de crédito é a realização de um esforço para reduzir custos de informações associados aos mercados agroindustriais e rurais. Nesse sentido, a oferta de informações pelo governo deve realmente ser encarada como um bem ou serviço público.

No que se refere a recomendações específicas, além das considerações já efetuadas ao longo do trabalho, sugere-se que se estabeleça uma clara discriminação dos itens de investimento a serem financiados

por ambos os programas, para que não haja superposição do crédito rural com o crédito agroindustrial, como ocorreu em alguns projetos. Essa definição deverá acompanhar as áreas prioritárias a serem estabelecidas pelo governo.

No caso do saldo de recursos ainda vinculados ao PNDA, sugere-se a sua aplicação em linhas de crédito especiais de investimento a serem repassadas pelos agentes financeiros que tenham apresentado bom desempenho na fase atual do programa ou para instituições que possam monitorar a sua aplicação, como cooperativas. Sugere-se, ainda, que os recursos sejam dirigidos ao financiamento de inversões que permitam a incorporação de tecnologia moderna à agricultura, de forma a sustentar as excelentes taxas de crescimento da produtividade obtidas pela agricultura brasileira com a ajuda da agroindústria na década de 80.

Note-se que a estabilização macroeconômica supõe uma larga margem de reservas cambiais, no que as exportações de matérias-primas e semi-manufaturados de origem agrícola podem representar a diferença e de reservas estratégicas de gêneros alimentares voltados para o mercado interno. Ambas dependem da sustentação e ampliação dos ganhos de produtividade na agricultura de exportação e de mercado interno, tornando permanente as vantagens comparativas e competitivas obtidas pela agroindústria e pela agricultura no passado recente.

LITERATURA CITADA

- BELIK, Walter. Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil. Campinas: UNICAMP/IE, 1994. (Cadernos Universitários, 35).
- BESLEY, T. How do market failures justify interventions in rural credit markets?. *The World Bank Research Observer*, v.9, n.1, Jan. 1994.
- FONSECA, Maria da & CASTRO, Ana Célia de. Dinâmica agroindustrial do centro-oeste: características, problemas, potencial de expansão e fluxos de investimento. Brasília: IPEA, 1995. (Série IPEA, 128).
- STIGLITZ, J. & HOFF, K. Imperfect information and rural credit markets: puzzles and policy perspectives introduction. *The World Bank Economic Review*, v.4, n.9, Sep., 1990.
- STIGLITZ, J. & WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, v.71, n.1, 1989.
- WAISLUBLUTH, M. & GORTARI, A. Methodology for science and technology planning based upon economic scenarios and delphi techniques: the case of mexican agroindustry. *Technological Forecasting and Social Change*, v.37, p.383-397, 1990.

EXPEDIENTE

Editor: José Sidnei Gonçalves

Comissão Editorial: José Sidnei Gonçalves (Presidente), Alceu de Arruda Veiga Filho, Benedito Barbosa de Freitas, César Roberto Leite da Silva, Luis Henrique Perez, Mario Antonio Margarido, Yuly Ivete Miazaki de Toledo

Relatores Especiais para esta Edição: Minoru Matsunaga, Nelson Batista Martin

Bibliografia: Vandete P. do Nascimento Medeiros

Editoração de Texto e Revisão da Arte Final: José Venâncio de Resende, Maria Áurea Cassiano Turri

Editoração Eletrônica: Deborah Silva de Oliveira, Mara Elisa de Oliveira Carvalho, Maria Alice Manzo, Rachel Mendes de Campos, Roseli Clara Rosa Trindade e Sandra Aparecida de Barros

Capa: Meire Lílian de Oliveira

Distribuição: Benedito Barbosa de Freitas, Yara de Cássia Corrêa Silva

Divulgação: José Venâncio de Resende

INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA
Corpo Técnico em Exercício

DIRETOR TÉCNICO DE DEPARTAMENTO: Antonio Ambrosio Amaro

ASSESSORIA TÉCNICA DE PROGRAMAÇÃO: Luis Henrique Perez
Edison Cambon Junior

DIVISÃO DE COMERCIALIZAÇÃO

Diretor: Sebastião Nogueira Junior

DIVISÃO DE POLÍTICA E DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

CENTRO DE GESTÃO DA EMPRESA AGRÍCOLA

Chefe: Hiroshige Okawa

Alceu de Arruda Veiga Filho, Alfredo de Almeida Bessa Junior, José Alberto Angelo, Malimiria Norico Otani, Maria Célia Martins de Souza, Marli Dias Mascarenhas Oliveira, Minoru Matsunaga, Nelson Batista Martin, Paul Frans Bemelmans, Paulo Edgard Nascimento de Toledo, Silvia Toledo Arruda.

CENTRO DE FINANCIAMENTO E DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS NA AGRICULTURA

Chefe: Nilda Tereza Cardoso de Mello

Leila Campos Vieira, Maria Auxiliadora de Carvalho, Maria Elisa Benetton, Terezinha Joyce Fernandes Franca, Valquíria da Silva¹, Yuly Ivete Miazaki de Toledo.

CENTRO DE ESTATÍSTICAS DA PRODUÇÃO

Chefe: Denise Viani Caser

Ana Maria Montragio Pires de Camargo, Gabriel Luiz Seraphico Peixoto da Silva, José Roberto Vicente, Lilian Cristina Anefalos, Marineusa Takaes, Mário Pires de Almeida Olivette¹, Zuleima Alleoni Pires de Souza Santos.

CENTRO DE ESTATÍSTICAS DE PREÇOS

Chefe: Rosa Maria Pescarin Pellegrini

Alceu Donadelli, Devancyr Aparecido Romão¹, Maria de Lourdes Barros Camargo, Maura Maria Demétrio Santiago.

CENTRO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS

Chefe: José Roberto da Silva

Alfredo Tsunehiro, Antonio Roger Mazzei, Carlos Roberto Ferreira Bueno, Cristina Tamega Gil Pontarelli, Eloisa Elena Bortoleto, José Sidnei Gonçalves, Lídia Hathue Ueno, Luiz Carlos Miranda, Luiz Moricochi, Marina Brasil Rocha, Marisa Zeferino Barbosa, Nelson Giulietti, Regina Junko Yoshii, Roberto de Assumpção, Silene Maria de Freitas, Sônia Santana Martins, Sueli Alves Moreira Souza, Valéria da Silva Peetz, Waldemar Pires de Camargo Filho.

¹Técnicos realizando curso de pós graduação.

CENTRO DE INSUMOS E MÁQUINAS AGRÍCOLAS

Chefe: Célia Regina Roncato Penteado Tavares Ferreira
Arthur Antonio Ghilardi, César Roberto Leite da Silva, Ikuyo Kiyuna.

CENTRO DE AGROINDÚSTRIA

Chefe: Flavio Condé de Carvalho
Afonso Negri Neto, Celso Luis Rodrigues Vegro, Denyse Chabaribery, Geni Satiko Sato, Maria Lúcia Maia, Samira Aoun Marques.

CENTRO DO TRABALHO RURAL

Chefe: Maria Carlota Meloni Vicente
Celma da Silva Lago Baptistella, Elizabeth Alves e Nogueira¹, José Eduardo Rodrigues Veiga, Sérgio José Seta.

CENTRO DE ECONOMIA DA TERRA

Chefe: Richard Domingues Dulley
Ana Victória Vieira Martins Monteiro, Humberto Sebastião Alves, João Edson Faria de Oliveira, Nilce da Penha Migueles Panzutti¹, Regina Helena Varella Petti, Yara Maria Chagas de Carvalho.

CENTRO DE MÉTODOS QUANTITATIVOS

Chefe: Sergio Augusto Galvão Cezar
Maria de Lourdes Sumiko Sueyoshi, Mario Antonio Margarido, Vera Lúcia Ferraz dos Santos Francisco.

CENTRO DE INFORMÁTICA AGRÍCOLA

Chefe: Paulo José Coelho
Gilda Kuniyoshi.

DIVISÃO DE APOIO À PESQUISA

Diretor: Benedito Barbosa de Freitas
Ademar Francisco Marques, Deborah Silva de Oliveira, José Venâncio de Resende, Maria Áurea Cassiano Turri, Rachel Mendes de Campos.

SERVIÇO DE BIBLIOTECA E DOCUMENTAÇÃO

Diretor: Aguri Sawatani Negri

DIVISÃO DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Carolina Aparecida Pinsuti
Marcos Alberto Penna Trindade, Marli dos Santos Muniz Camargo.

TÉCNICOS EM OUTRAS INSTITUIÇÕES

Anelise Veiga (Coordenadoria Sócio-Econômica), Eduardo Pires Castanho Filho (Secretaria de Economia e Planejamento), Francisco Alberto Pino (Gabinete do Secretário de Agricultura e Abastecimento), José Ricardo Cardoso de Mello Junqueira (Secretaria de Economia e Planejamento), Maria Lúcia D'Ápice Paez (EMBRAPA), Neide Tizue Matsunaka Chiyoda (DRHU-SAA), Sônia Marina da Silveira (Secretaria da Fazenda), Maristela Simões do Carmo (UNICAMP).

¹Técnicos realizando curso de pós graduação.

PUBLICAÇÕES E SERVIÇOS DO IEA¹

TABELA DE PREÇOS

Publicação/serviço	Brasil (R\$ por unidade)	Exterior (US\$ por unidade)
Revista Agricultura em São Paulo ²	5,00	8,00
Revista Informações Econômicas ³	3,00	7,00
Manual de Contabilidade ⁴	5,00	7,00
Manual de Instrução - Imposto Territorial Rural ⁴	2,50	4,00
Coleção Estudos Agrícolas ⁴	12,00	20,00
Levantamento Subjetivo (município, área, produção, rendimento - por página)	0,35	0,70
Tabela de Coeficientes Técnicos (custo operacional total - principais culturas - por página)	0,80	1,60
Série Informações Estatísticas da Agricultura (Série IEA)⁵		
Até 50 páginas	2,00	4,00
de 51 a 100 páginas	3,00	6,00
de 101 a 200 páginas	4,00	8,00
acima de 200 páginas	5,00	10,00
SOFTWARES⁶		
Customaq + manual usuário	150,00	—
Custos + manual usuário	300,00	—
Customaq/Custos + manuais	400,00	—

¹Informações pelo telefone (011) 276-9266 ramal 2354 com Benedito ou Yara.

²A assinatura anual (2 a 3 tomos) de Agricultura em São Paulo custa R\$9,00 no Território Nacional e US\$15,00 no exterior.

³A assinatura anual (12 fascículos + anuário - Série IEA) de Informações Econômicas custa R\$30,00 no Território Nacional e US\$65,00 no exterior.

⁴São vendidos separadamente.

⁵Inclui Suplementos e Separatas das demais publicações.

⁶Os softwares são adquiridos junto à FUNDEPAG, mediante cheque pagamento BANESPA 033 - agência Água Branca - 0637 - conta nº 1300 13169.

PUBLICAÇÕES DO IEA - Ficha de Cadastramento

Assinatura e/ou Aquisição Avulsa de Periódicos¹

Publicações solicitadas: (queira assinalar com um x no quadrinho)

- Agricultura em São Paulo (.....)
 Coleção Estudos Agrícolas (.....)
 Informações Econômicas (assinatura anual: 13 números)
 Informações Econômicas (exemplares avulsos nºs)
 Outros (.....)

Nome:

Endereço: (rua, nº, andar, etc.)

Caixa Postal nº Telefone:

Cidade: Fax:

CEP: Estado (sigla)

Ramo de atividade (favor preencher este item, de importância para nosso cadastramento):

.....
.....

Estou fazendo a remessa de R\$ (.....

.....) referente às aquisições acima

através do cheque próprio nº do Banco

_____, ____ de _____ de 19 ____

Nome legível e assinatura

¹A aquisição desses periódicos pode ser feita no balcão do IEA por correspondência ou depósito bancário, acompanhado deste formulário preenchido corretamente; o cheque e o depósito bancário deverão estar em nome do FUNDO ESPECIAL DE DESPESAS DO INSTITUTO DE ECONOMIA AGRÍCOLA. A nota fiscal será enviada posteriormente à compra.

Quaisquer esclarecimentos adicionais consultar:

Instituto de Economia Agrícola

Divisão de Apoio à Pesquisa

Caixa Postal 68.029 - 04047-970 - São Paulo - SP

CGC 46.384.400/0033-26 - Inscrição Estadual - Isento

Banco Banespa S/A - Agência nº 118 c/e 43050040-2

Telefone: (011) 276-9266 - Ramal 2354

Telex: (011) 56730 - IEA - BR

Fax: (011) 276-4062

STM400-20646/IEASAAAP

E-mail: ica@eu.ansp.br