

AGROINDÚSTRIA PROCESSADORA

E

POLÍTICA ECONÔMICA

*Este exemplar
corresponde ao origi-
nal da tese defendida
pelo aluno Walter Belik
em 13.08.92 e orientada pelo
Prof. Dr. José G. Graziano da Silva.*

Walter Belik

Tese de Doutorado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP

Orientador

Prof. Doutor José Graziano da Silva

Campinas, 1992

*(...) vivo na plenitude da dúvida,
algo que está muito próximo da Idade da Razão,
a qual não se chega impunemente.*

Alberto Dines

ao Daniel e à Laura

Agradecimentos

Muitas pessoas contribuíram para que esse trabalho pudesse ser concluído. Embora uma tese seja um projeto solitário e quase que artesanal, não poderia deixar de registrar os meus agradecimentos a amigos e colegas.

Em uma longa tarefa como essa, muitos realizaram esforços para abrir determinadas portas junto às agências de governo, ou para dar uma nova interpretação a tabelas e a dados, a princípio indecifráveis. Espero aqui lembrar de todos aqueles que me auxiliaram nesta empreitada, mas, desde já, quero me desculpar por qualquer omissão.

Primeiramente, agradeço aos técnicos e economistas Anselmo Pereira A. Netto, Eduardo Teixeira, Haroldo Nazareno M. Monteiro e Altino Thoma do Banco Central do Brasil; Mauro Rezende Lopes, Sávio Rafael Pereira, Wasny Nakle de Ruore e Francisco Olavo B. de Souza da antiga CFP; Rui H.P.L. de Albuquerque do Ministério da Agricultura e; Mauro Marcondes Rodrigues do BNDES. A atuação dessas pessoas foi fundamental para que eu tivesse acesso às informações, perdidas nos meandros da burocracia.

No que se refere ao ambiente de pesquisa, agradeço aos colegas do GEAC-Grupo de Estudos da Agroindústria Canavieira, um grupo informal de estudiosos do setor, na pessoa de seu coordenador Tamás Szmezsányi, pelo estímulo intelectual no momento em que poucos se aventuram por estes caminhos.

Gostaria de agradecer também aos meus colegas do Núcleo Interno de Economia Agrícola, a gloriosa "Turma do Matinho", pelo convívio e perseverança em busca do conhecimento: Bastiaan P. Reydon, Pedro Ramos, Ângela A. Kageyama, Rinaldo B. Fonseca, Luís C. Guedes Pinto, José Maria J. Silveira e José Graziano da Silva. Em especial quero reconhecer o apoio dado pelo Pedro, José Maria e Rinaldo na leitura, revisão e discussão (acalorada) dos originais; e também o espírito crítico do José Graziano, orientador e amigo, na elaboração de cada capítulo desse trabalho.

Gostaria de lembrar também a importante colaboração de Miriam L. Cintra na revisão e editoração do material e Roberto J. Regensteiner pelo apoio computacional na preparação e impressão dos textos.

Finalmente, sem os meus pais, os amigos e a Dorothy, este trabalho jamais poderia ter sido concluído. Ele tem um pouco de cada momento que deixamos de conviver.

SUMÁRIO

RESUMO	v
ABSTRACT	vi
I- INTRODUÇÃO	1
II- NEOCORPORATISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS	4
1. Introdução	4
2. Corporatismo: Algumas Definições	5
3. O Conceito de Setor	12
4. Setores, CAIs, Filières e Agroindústria	15
5. Sobre a Utilização do Conceito de Complexo Agroindustrial	22
6. Conclusões	27
II - AGRICULTURA, AGROINDÚSTRIA E ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL	30
1. Introdução	30
2. Agroindústria e Desenvolvimento Industrial	30
3. Estrutura e Evolução do Processamento Agroindustrial no Brasil	38
3.1. Antecedentes	38
3.2. Estrutura Interna da Agroindústria Processadora em Período Recente	40
3.3. O Processamento Agroindustrial e o Ciclo Econômico	55
4. Agricultura e Agroindústria nos Planos de Governo	60
5. Conclusões	80
III - PADRÕES DE FINANCIAMENTO DA AGROINDÚSTRIA PROCESSADORA	82
1. Introdução	82
2. Fundos de Apoio à Agroindústria	84
2.1. O Fundo Geral para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI)	86
2.2. O Fundo de Financiamento à Exportação (FINEX)	102
2.3. O Fundo de Investimento Setorial - Reflorestamento	106
3. Programas de Apoio à Agroindústria	107
3.1. A Política de Garantia de Preços Mínimos	117
3.2. O Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro Alcooleiro - PROASAL	125
3.3. O Programa Nacional do Alcool - PROÁLCOOL	127
3.4. Programas Especiais Voltados à Agroindústria	134
4. Conclusões	141

IV - ANÁLISE DE ALGUNS SETORES AGROINDUSTRIAIS	
BENEFICIADOS.....	143
1. O Complexo Soja.....	144
2. A Agroindústria Sucro Alcooleira.....	158
3. O Complexo Celulose e Papel.....	173
4. Conclusões.....	193
V - CONCLUSÕES FINAIS.....	196
APÊNDICE.....	202
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	204

LISTA DE TABELAS

III.1 - BRASIL: Participação Percentual de Alguns Setores Industriais no Valor da Transformação Industrial e no Emprego (1949-55).....	40
III.2 - BRASIL: Participação da Indústria de Agricultura sobre o Total da Indústria (1960-85).....	43
III.3 - BRASIL: Investimentos e Reinvestimentos Estrangeiros na Agroindústria Processadora (1969-90).....	54
III.4 - BRASIL: Taxas Médias Geométricas de Crescimento Anual (1965-90).....	56
III.5 - BRASIL: Produção Industrial em Setores Escolhidos (1978-1990).....	58
III.6 - BRASIL: Evolução do Patrimônio Líquido nos Setores Agroindustriais (1975-90).....	59
IV.1 - FUNAGRI e SNCR - Aplicações (1969-87).....	93
IV.2 - FUNAGRI: Participação do FUNAGRI, FINEX e PROASAL no Total Líquido de Aplicações de Fundos Administrados pelo Banco (1968-87).....	95
IV.3 - FUNAGRI: Composição das Aplicações (1968-85).....	98
IV.4 - Aplicações Agrindustriais do FUNAGRI.....	101
IV.5 - Subsídios da União: Destino das Aplicações.....	104
IV.6 - BRASIL: Área Reflorestada Anualmente Através de Incentivos Fiscais (1966-90).....	113
IV.7 - BRASIL: Incentivo ao Reflorestamento e Arrecadação de Imposto de Renda (1964-73).....	115
IV.8 - BRASIL: Aplicações das Empresas no FISET/R Comparados com o Imposto de Renda Bruto Pessoa Jurídica e com o Total da Arrecadação do Imposto de Renda Bruto (1974-86).....	116
IV.9 - BRASIL: Participação da Soja no Total Financiado pelos EGFs (1970-89)....	119
IV.10 - BRASIL e Centro-Sul: Relação Percentual entre EGF e Produção nas Safras Informadas.....	120
IV.11 - BRASIL: Participação em Peso de Cooperativas e Agroindústrias nos Empréstimos do Governo Federal para a Soja em Grão (1971-83).....	122
IV.12 - BRASIL e Alguns Estados Selecionados - Participação em Peso dos Exportadores e Agroindústria nos EGFs (1976-83).....	123
IV.13 - PROASAL: Dispendios Efetivos (1983-89).....	126
IV.14 - FUNAGRI: Participação das Aplicações do Proálcool nas Aplicações Totais do FUNAGRI (1976 85).....	129
IV.15 - Custos da Produção do Álcool Carburante (1981).....	133
IV.16 - BNDES: Participação da Agroindústria nos Financiamentos do Sistema.....	136
V.1 - BRASIL: Produção de Etanol por tipo de Destilaria (1973-91).....	162
V.2 - BNDES: Participação Acionária no Capital das Empresas de Papel e Celulose (1989).....	189

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

IV.1 - Conta FUNAGRI: Evolução das Subcontas (1964-87)	91
V.1 - Porcentagem de Recursos não Reembolsados por Unidade de Crédito Concedido a Destilarias Autônomas (1975-85)	166
V.2 - Porcentagem de Recursos não Reembolsados por Unidade de Crédito Concedido no Proálcool Rural (Financiamento com Prazo Médio de 3 anos) (1975-85)	167

LISTA DE QUADROS

III.1 - BRASIL: Principais Movimentos de Participação ou Parceria na Indústria Alimentar (1985-91)	52
IV.1 Fundos e Programas Administrados pelo BACEN 1987	87

RESUMO

A tese demonstra que, a partir da segunda metade dos anos 60, houve uma política agroindustrial no Brasil. Essa política de modernização da agroindústria processadora permitiu estabelecer um novo elo junto à agricultura e ao setor à montante da mesma, dando uma forma definitiva ao que denominamos o grande Complexo Agroindustrial. A base dessa política foram os fundos de financiamento, a princípio indiscriminados para toda a agroindústria e, mais tarde, com a crise fiscal do Estado específicos para cada setor.

O desenvolvimento da agroindústria processadora no período recente seguiu a conjugação de dois elementos: a determinação do Estado em promover setores da agroindústria e, a organização destes interesses setoriais e seu relacionamento com as agências governamentais na elaboração de suas políticas. Para entender como se deu a formulação e implementação destas políticas tomamos como base o enfoque neocorporatista. Tendo como referencial teórico esta abordagem, analisamos três setores que consideramos característicos desta política agroindustrial: óleos vegetais, sucro-alcooleiro e celulose e papel.

ABSTRACT

The thesis demonstrates that from the second half of the sixties on, there has been an agroindustrial policy in Brasil. The agro-processing industry modernization policy allowed to bring to practice a new tie to agriculture and industry that supports it giving a conclusive configuration to what we call Great Agroindustrial Complex. The financial funds were the basis of this policy: at first a general fund was giving to the whole of agroindustry but later on due State fiscal crisis each sector had its specific funds.

In recent years the development of the agro-processing industry followed the combination of two elements: the State determination to promote some agroindustrial sectors and, the organization of these sectorial interests and their relationship with the governmental branches in the conception of their policies. To understand these policies formulation and implementation we took the neocorporatism approach. Having corporatism as theoretical basis we consider three sectors as characteristic of agroindustrial policy: vegetable oils, sugar and alcohol and pulp and paper.

Capítulo I

INTRODUÇÃO

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

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

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

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

A Tese se divide em quatro capítulos antecidos por esta Introdução e seguidos por uma Conclusão. No segundo capítulo, apresentamos a matriz teórica sobre a qual está embasado nosso trabalho. A abordagem adotada é a do neocorporatismo. Partimos do suposto de que as políticas estabelecidas pelos governantes são resultado de uma relação em que os diferentes grupos de interesse, inclusive com ramificações dentro do aparelho de Estado, se fazem representar de forma orquestrada buscando benefícios para o seu desenvolvimento. O Estado, por sua vez, representado pelas distintas agências governamentais, impossibilitado de garantir um planejamento global, adota critérios de seletividade visando atender esses interesses e também os seus próprios enquanto ator (as "razões" de Estado).

No capítulo III mostramos a agroindústria surgindo no Brasil como sua primeira atividade industrial ligada ao capital cafeeiro e mercantil. Na década de 50 esta indústria ressurgiu; porém, são em grande parte, outros capitais de origem industrial ou financeira (nacionais ou transnacionais) que participam da montagem do

parque produtivo. Nesse capítulo, operamos uma análise com os dados censitários e apresentamos os movimentos mais recentes observados na década de 80. Por essas informações observamos que, nesse período, a agroindústria passou a ter um comportamento anti-cíclico, próprio de uma indústria de consumo de massa. Aqui também mostramos como essas mudanças foram pensadas ao nível do discurso governamental. Com este propósito analisamos a agroindústria e sua presença nos diferentes planos governamentais desde o período do pós-guerra até o final dos anos 80.

No capítulo IV, passamos a descrever o funcionamento dos principais instrumentos de política econômica colocados a serviço da agroindústria processadora. Está dividido, grosso modo, em duas partes e analisa os fundos e os programas administrados pelas agências governamentais. Entre os fundos, apresentamos, o principal deles, o FUNAGRI-Fundo Geral para a Agricultura e Indústria; o Fiset-Fundo de Investimentos Setoriais e o FINEX-Fundo de Financiamento à Exportação. Dentre os programas, por sua vez, estão a PGPM-Política de Garantia de Preços Mínimos; o PROÁLCOOL-Programa Nacional do Alcool e o PROASAL-Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucro-Alcooleiro. Nosso objetivo aí é mostrar a vinculação dos fundos e programas junto ao Banco Central e Banco do Brasil, além do BNDES como repassador de recursos, e a sua utilização para o desenvolvimento setorial.

O resultado desse esforço de financiamento e apoio, que estamos denominando de Política Agroindustrial, é apresentado no capítulo V. Onde, selecionamos três setores da agroindústria processadora para avaliarmos, o impacto dessa políticas. Procuramos mostrar que os setores selecionados-Oleos Vegetais, Açúcar e Alcool e Celulose e Papel - são casos exemplares de atuação das Políticas Públicas, construídas como uma via de dupla mão. Partem dos grupos de interesse setoriais para o Estado e do Estado para os grupos de interesse, conformando os próprios setores. A base para a preparação deste capítulo foram as entrevistas realizadas com empresários, dirigentes de associações e técnicos do governo.

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

O nosso trabalho centrou-se, basicamente, na questão do financiamento da Política Agroindustrial o que nos levou a deixar outros pontos ligados ao tema desenvolvidos apenas embrionariamente. Entre estes assuntos, que deverão ser tratados em outra oportunidade, mereceria destacarmos os seguintes:

i) Uma discussão mais ampla sobre as "razões de Estado", ou porque os interesses de Estado levam a determinadas políticas agroindustriais. Este tema, que foi tratado rapidamente no corpo da tese, emerge como uma importante questão a ser aprofundada com o instrumental da Ciência Política.

ii) Uma comparação entre a Política Industrial do período e a Política Agroindustrial, para que possamos avaliar se, efetivamente, outros setores industriais receberam tantos privilégios quanto os setores agroindustriais analisados nesse trabalho. Até onde pudemos avaliar, a seletividade imposta aos financiamentos e incentivos agroindustriais funcionaram da mesma maneira para a indústria em geral, fazendo com que determinados setores se beneficiassem mais que outros. No entanto, uma avaliação mais completa dessa questão demandaria uma outra pesquisa, o que fugiria do nosso escopo.

iii) Uma análise do papel da organização dos trabalhadores na articulação dos interesses que levaram a constituição da Política Agroindustrial do período. No nosso trabalho não aprofundamos este tema dado o caráter autoritário e excludente das políticas desencadeadas, embora seja oportuno lembrar que, em certos casos, os trabalhadores, enquanto grupo de pressão, tenham participado da elaboração dessas políticas.

Finalmente, seria oportuno salientar que essa tese se beneficia dos resultados obtidos em uma pesquisa mais ampla referente a constituição do Complexo Florestal Brasileiro, e também faz parte de uma linha de trabalho desenvolvida pelo Núcleo Interno de Economia Agrícola do Instituto de Economia da UNICAMP relativa aos Complexos Agroindustriais e Políticas Públicas.

Capítulo II

NEOCORPORATISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS

1. INTRODUÇÃO

Em 1926 surgiu na Inglaterra um panfleto de autoria de John Maynard Keynes, sob o sugestivo nome de "O Fim do Laissez-Faire" ⁽¹⁾. Este trabalho discutia o poder do indivíduo e da economia liberal de garantir o progresso e a continuidade do bem estar. Segundo Keynes, a ideologia liberal havia permeado todos os valores da sociedade ocidental a partir do Século XVIII. Para o homem comum, o laissez-faire havia sido a confirmação de que o esforço para melhorar sua condição poderia ser moralmente justificado e recompensado, por uma lei natural de origem divina. "O princípio do laissez-faire chega, portanto, para harmonizar o individualismo e o socialismo e para unir o egoísmo de Hume ao máximo benefício do maior número" (Keynes, 1984:109).

Este darwinismo aplicado à economia sobreviveu até o final da 1ª Grande Guerra. No campo ideológico, o liberalismo já se encontrava seriamente ameaçado a ponto de Keynes afirmar, na Inglaterra, que não poderia existir uma "liberdade natural" baseada em uma administração divina e que "não constitui uma dedução correta dos princípios da economia que o auto-interesse esclarecido sempre atue em favor do interesse público" (op. cit., p.120).

No campo político, o início dos anos 20 é marcado pela ascensão de regimes de Estado Forte, como é o caso do comunismo na Rússia e do fascismo na Itália. Nestas regiões a "economia de mercado" é suprimida em favor da ação de forças coletivas. Keynes acreditava que o laissez-faire continuaria possuindo muitos adeptos, unicamente em função da má qualidade das propostas contrárias: o protecionismo e o marxismo. Havia, no entanto, entre regimes políticos vigentes e as concepções de Keynes um elo, a defesa de uma economia administrada.

Em 1934, o rumeno Mihail Manoilescu publica sua obra "O Século do Corporativismo" (Doutrina do Corporativismo Integral Puro), esteio da ideologia fascista, que chegou a influenciar diferentes regimes políticos da época (inclusive o Estado Novo de Getúlio Vargas no Brasil)⁽²⁾. Afirmava o autor:

(1) Keynes, J.M. *The end of Laissez Faire In Essays in Persuasion*. Collected Writings of John Maynard Keynes. Apresentado na Coletânea *Keynes*, organizada por Tamás Szmercsányi. São Paulo. Ed. Ática, 1984 (2ª edição).

(2) É interessante notar que esta obra de Manoilescu foi traduzida para o português no Brasil e 1938, dado o interesse despertado.

O liberalismo está morto e o socialismo exausto, antes de ter podido expandir-se (...) Afirmar que o século XX vai ser o século do corporativismo, tal qual o século XIX o foi do liberalismo, é exprimir de um modo chocante opiniões que vão ferir os pontos de vista de uma parte do mundo pensante (Manoiesco, 1938:IX).

Manoiesco defendia uma revisão do modelo das antigas corporações de ofício. Assim teríamos uma espécie de corporativismo moderno regido pela solidariedade dos indivíduos em torno do interesse nacional. Curiosamente, Keynes também antevia, na década de 20, "uma volta às concepções medievais de autonomias isoladas"(op.cit.,p.121) como uma evolução necessária e um aperfeiçoamento do capitalismo. Esta posição pode ser depreendida da seguinte passagem:

Creio que, em muitos casos, o tamanho ideal de unidade de controle e organização esteja em algum ponto entre o indivíduo e o Estado moderno. Sugiro, portanto, que o progresso reside no desenvolvimento e reconhecimento de entidades semi-autônomas dentro do Estado - entidades cujo critério de ação em seus próprios campos seja unicamente o bem público, tal como elas o compreendem; e de cujas deliberações estejam excluídos os motivos das vantagens particulares, embora ainda possa ser preciso deixar-lhes algum lugar até que se amplie o âmbito de altruísmo dos homens, para proveito isolado de grupos, classes ou congregações específicas -, entidades que, no curso habitual da vida social, são basicamente autônomas dentro das limitações que lhe são prescritas, sendo porém sujeitas, em última instância, à soberania da democracia expressa através do Parlamento (Keynes, 1984:121).

Keynes lembrava também, que as corporações na Inglaterra "constituem uma modalidade de governo que nunca deixou de ser importante e compreensiva, além de congênita às nossas instituições" (op.cit.,p.121). Assim, dado o suposto fracasso do liberalismo no desenvolvimento de um projeto econômico para sociedade, o corporativismo se apresentaria como alternativa de regime político para o século 20.

2. CORPORATIVISMO: ALGUMAS DEFINIÇÕES

Na língua portuguesa não existe o termo corporativismo que estamos utilizando, apenas corporativismo. Na sua origem, o termo corporativismo deriva da utilização do aparato das corporações presentes como unidade econômica da Europa

medieval⁽³⁾. O termo corporativismo, por sua vez, carrega a marca dos regimes de inspiração fascista dos anos 20 e 30. No Brasil, a exemplo de Portugal, Getúlio Vargas denominava o seu regime de "Estado Corporativista", definindo-o um regime de colaboração entre as classes.

Para guardar uma diferença clara entre os regimes autoritários daquele período e o corporatismo (daqueles que pertenciam a uma corporação), estamos adotando o neologismo **corporatismo** fazendo uma distinção que existe na língua inglesa e alemã, mas que está ausente na língua portuguesa⁽⁴⁾. Entretanto, como o nosso objeto de estudo não é a organização das corporações da Idade Média, ultrapassadas historicamente pelo desenvolvimento do capitalismo, e sim um novo corporatismo que surge no pós-guerra vamos adotar também o prefixo **neo** juntamente com o termo corporatismo, demonstrando que estamos tratando do novo corporatismo. Segundo Schmitter(1985), torna-se recomendável explicar que se trata de um novo corporatismo, antes que possamos ser acusados de "nostalgia reacionária".

Com a utilização do termo neocorporatismo, procura-se destituir o seu sentido pejorativo para mostrar que "todo tipo de planejamento no capitalismo moderno implica alguma medida de corporatismo na organização política" (Schmitter, 1989:57)⁽⁵⁾. Keynes já havia ressaltado esta questão ao afirmar que "o mundo não é governado do alto de forma que o interesse particular e o social sempre coincidam" (Keynes,1984:120), reforçando, assim, a idéia de que o planejamento passaria a ser uma necessidade do capitalismo.

Keynes alcançava esta conclusão, demonstrando que o interesse individual, atuando de forma associada, iria se impor diretamente à sociedade, exigindo do governo vários benefícios que haviam sido evitados no passado (no período do *laissez-faire*). Assim, assim como Manóiesco, acreditava que o Estado no Século XX teria um papel institucional muito diferente daquele que vinha cumprindo até então. As tensões externas haviam se elevado após a 1ª Guerra e, segundo esse autor, as

(3) Segundo Streeck & Schmitter (1985) a ordem social associativa não é nova no pensamento político. Hegel já havia elaborado a concepção de *corporationen* emergindo da sociedade civil e tornando-se a base de um "estado universal e substancial" (1985:8). Com as encíclicas "Rerum Novarum" de 1891 e "Quadragesimo Anno" de 1931 esta passou também a fazer parte da doutrina da Igreja Católica, segundo destacam Giner & Yruela (1988:27) na sua "sociogenesis" do corporatismo.

(4) É curioso que o tradutor brasileiro da obra de Manóiesco trabalhe indistintamente com os termos corporativismo e corporatismo, misturando-os inclusive na mesma frase. Considerando-se que em francês, língua original na qual o livro de Manóiesco foi escrito não existe o termo corporativismo, apenas corporatismo, ao que parece o tradutor optou por dar um sentido novo à palavra.

(5) Aproveitando uma feliz expressão de Schmitter extraída de Andrew Shoenfield - considerado como um dos pais da abordagem corporatista na década de 60 - que influenciou, a partir de Oxford, uma geração de teóricos sobre o assunto. Esta constatação leva imediatamente à observação de que o corporatismo não podia estar restrito a partes do Mediterrâneo ou da Península Ibérica. Se é que teve esta origem, o corporatismo se espalhou pela Europa do Norte, Turquia, Irã, Tailândia e outros países. Em resumo, o argumento culturalista que tenta inclusive, resgatar raízes católicas não pode ser utilizado.

corporações poderiam suprir as necessidades de lealdades intermediárias hierarquicamente dispostas fazendo a ponte entre o indivíduo e o Estado ⁽⁶⁾.

Outra característica apontada por Manoilescu se refere ao papel das corporações no desenvolvimento de um "espírito de classe" que ele denominava de "consciência horizontal". Com isto, as corporações seriam organizadas segundo seu papel funcional na estrutura produtiva, atuando inclusive em atividades periféricas ao Estado, para que este possa se concentrar nas atividades essenciais como defesa e segurança, pois o interesse nacional estaria acima de tudo, dentro da retórica totalitária ⁽⁷⁾.

A abordagem corporatista se inscreve no âmbito de uma corrente identificada como "institucionalista". O fator de coesão dessas diferentes teorias é a crença de que "em algum lugar entre mercados e Estado, se encontra um grande número de padrões recorrentes de comportamento coletivo" (Schmitter, 1989:61). Este espaço pode ser denominado de Instituições, ou seja, organizações que estão "fora do mercado" e tampouco estão ligadas ao aparelho de estado⁽⁸⁾.

Em linhas gerais,

(6) Estas novas unidades de representação teriam que ser integrals e não apenas econômicas. Isto é, providenciariam também apoio espiritual, moral, cultural e educacional

(7) Segundo Manoilescu " O Corporativismo concretiza a subordinação de todos os interesses ao conceito nacional, que é a idéia básica e final" (1938:XII).

Este corporativismo tradicional apresentado por Manoilescu poderia ser melhor condensado sob duas formas: Corporativismo Puro ou Societal : onde o funcionamento do Estado está ligado ou dependente das corporações, hierarquicamente ordenadas. Este corporativismo só seria possível a partir do espírito de classe corporativo e da eliminação das alianças e lealdades artificiais.

Corporativismo Subordinado : onde as corporações são criadas para funcionarem como órgãos auxiliares e de legitimação do Estado (também conhecido como Corporativismo de Estado).

Como exemplos do primeiro tipo, poderíamos citar o caso clássico de regimes como o da Suécia, Suíça, Países Baixos entre outros. Como exemplo de corporativismo subordinado costuma-se apontar os casos de corporativismo de estado como Portugal, Espanha, Grécia, além de regimes fascistas como a Itália de Mussolini, França de Pétain e Alemanha nazista.

O corporativismo, lembra Schmitter (1974), é compatível com diferentes contextos políticos, podendo ser implantado em países com grande número de partidos ou em países sem partidos, ou monarquias etc. O que diferencia os dois casos mencionados é o fato de que no corporativismo societal o sistema político é relativamente aberto, enquanto no corporativismo de estado o sistema está ligado a uma autoridade central e não existem eleições, ou elas são plebicitárias com partidos fracos e dominados.

(8) A corrente institucionalista procura realçar a questão dos interesses das instituições e grupos na condução do processo político. Não seriam, portanto as relações de classe que explicariam os processos, mas sim as instituições. Segundo Schmitter (1989:61) " o *approach* corporatista é uma subespécie de uma larga gama de teorias na Economia Política que pode ser rotulada de Institucionalista. Aqui o foco central é o comportamento - econômico, social ou político - que não pode ser entendido em termos de escolhas e preferências dos indivíduos ou de imposições ou identidades coletivas". Isto quer dizer, para Schmitter que se deve rejeitar o reducionismo metodológico em termos de indivíduos, assim como em termos de entidades holísticas (tribos, comunidades, classes, sistemas) apoiados em Hegel ou Marx para explicação de suas teorias.

O Corporatismo pode ser definido como um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituídas são organizadas em torno de um número limitado de categorias singulares, compulsórias e não competitivas, organizadas hierarquicamente, reconhecidas e licenciadas pelo Estado representando o monopólio dentro de suas categorias em troca da observação de determinados controles ou na seleção dos líderes e articulação com as demandas (Schmitter, 1974:94).

Esta definição apresentada se baseia no corporatismo como representação de interesses. Todavia, o corporatismo deve ser visto não apenas como um sistema de intermediação de interesses, mas também como uma prática onde as decisões são tomadas e implementadas. Com isso, o corporatismo se define como **um conjunto de práticas institucionais específicas ou estruturas envolvendo a representação e a elaboração de políticas por parte de grupos de interesses observados empiricamente.** Alerta Schmitter (1989), no entanto, que a representação de interesses e a tomada de decisões de políticas no corporatismo é muito distinta daquela observada no pluralismo⁽⁹⁾. Enquanto neste último estas práticas se dão através de pressões, no corporatismo ocorre exatamente o oposto: a concertação. Esta tem como base, em maior ou menor grau, o monopólio da representação, a filiação compulsória, a hierarquia das associações⁽¹⁰⁾.

Assim, o corporatismo aparece na literatura econômica sob duas formas: como intermediação de interesses e como concertação políticas, sendo considerado as duas coisas ao mesmo tempo. Cawson (1985) é bastante explícito na sua definição:

Corporatismo é um processo sócio-político específico no qual as organizações representando o interesse monopolístico funcional se engajam em uma troca política com agências de Estado visando benefícios de política pública, que envolvam estas organizações no papel que combine representação política através da auto-observância delegada (op. cit., p.8)

(9) Em seu trabalho de 1974, Schmitter faz questão de separar o que ele denomina de corporatismo 1 (intermediação de interesses) e corporatismo 2 (concertação) para apontar as diferenças entre o corporatismo e o pluralismo. Em escritos posteriores entretanto, o autor abandona esta separação alegando que "não foi seguido nesta questão de exatidão terminológica e a literatura continua a usar o mesmo conceito cobrindo ambos os significados" (Schmitter, 1989:64).

(10) Schmitter, tendo como base Manoilescu, lista nove critérios que definem o corporatismo e separam os seus tipos básicos (societário e estatal). São eles: número limitado de representações, singularidade, compulsoriedade, organização não competitiva, ordenação hierárquica, diferenciação funcional reconhecimento pelo Estado, monopólio da representação e controle e seleção da liderança.

A utilização do conceito, entretanto, deve ser feita com extremo cuidado. O sentido do neocorporatismo é bastante restrito e não deve ser confundido com o sistema totalizante do "corporativismo". O conceito deve-se restringir apenas às ações e práticas verificadas que se referem à representação e à forma de fazer política por parte dos grupos de interesses⁽¹¹⁾. Em resumo, o neocorporatismo representa um arranjo institucional, ligando interesses organizados com as estruturas de decisão do Estado.

O uso restrito do termo neocorporatismo pode ser adotado a partir da existência de intermediários especialmente organizados que têm poderes para representar o interesse coletivo do grupo, assumindo responsabilidades para que as decisões sejam tomadas. Por intermediários podemos nos referir a firmas ou associações, nunca a capitalistas individuais⁽¹²⁾.

Neste ponto seria importante abrir um parênteses para explorar melhor as formas de regulação para que possamos, mais adiante, voltar à questão da conciliação do conflito de classe e o conceito de associação e orquestração de interesses.

Quando o interesse público é delegado fazendo com que os grupos privados pratiquem uma espécie de auto-regulação, define-se um Governo de Interesse Privado (Private Interest Government - PIG). Neste caso os grupos privados assumem a função de política pública em nome do interesse público. As únicas funções não privatizadas são as prerrogativas inalienáveis do Estado, como o uso da força (coação) e a defesa da soberania nacional. No caso mais radical, a desmontagem de determinadas estruturas de governo corresponde às necessidades colocadas não só pelos interesses privados, como pelo que se pode denominar de interesses de governo, dos funcionários e pelo interesse mais geral do Estado⁽¹³⁾.

Outras formas de governança são também o "governo privatizado" e o "governo subordinado". No primeiro caso, as organizações setoriais "colonizam" organismos particulares do Estado impondo suas pretensões. No caso do governo subordinado, temos um Estado, normalmente sob mandato autoritário, que "cria,

(11) Schmitter (1974) reforça esta prática de utilização da noção de corporatismo criticando outras abordagens que procuram dar um caráter totalizante ao corporativismo, utilizando o mesmo rótulo

(12) Ver Schmitter (1989) para uma definição mais completa.

(13) Schmitter (1985) destaca que o PIG é o resultado de um processo simbiótico entre Estado e organizações de interesses. O autor define também os interesses de governo como aqueles que possam assegurar a reprodução do modelo existente de assignação de cargos públicos e controle sobre a máquina. Os interesses de funcionários tem aspectos estruturais ligados a necessidade de auto perpetuação. Os interesses de Estado se confundem, por sua vez, com os dos funcionários governantes e grupos que giram em torno do Estado. Ainda assim, o Estado baseia os seus interesses no engrandecimento nacional e na sua posição frente às ameaças externas.

coopta ou controla uma organização de interesses e pode, portanto usá-la para coagir seus líderes ou membros (op.cit.,p.60)⁽¹⁴⁾.

Outra questão importante, relativa a abordagem proposta é definir, não só como os interesses são organizados mas também como as decisões são tomadas e implementadas. No seu caso típico, o PIG é mais que um sistema de governo, é uma forma de fazer política pública onde as decisões sobre políticas públicas são tomadas por um concerto dos interesses envolvidos⁽¹⁵⁾. No caso antípoda, as decisões são tomadas a partir de um livre jogo de pressões políticas entre partidos e associações. Nesta situação, não temos corporatismo e sim pluralismo. O pluralismo faz parte do ideário liberal, onde o livre jogo das forças políticas define o rumo das decisões⁽¹⁶⁾. No corporatismo, as decisões são tomadas a partir de uma verdadeira orquestração de interesses, da busca do "consenso obrigado" através do diálogo sistemático entre as organizações envolvidas⁽¹⁷⁾.

Cawson afirma que é mais difícil a existência do corporatismo nas sociedades onde o Estado é muito forte ou muito fraco. Segundo o autor:

O corporatismo parece necessitar de um sistema estatal que seja forte o suficiente para preservar a sua autonomia dos interesses sociais e não forte o suficiente para ter uma concepção independente e se colocar sobre a sociedade de modo dirigido, sem a participação das organizações de interesses (Cawson, 1985:225).

(14) Existe um claro paralelo entre esta definição de governo privatizado com aquela situação observada por Alan De Javry (1981) e denominada de "balcanização do Estado". No Estado balcanizado, ocorre como se as organizações e grupos de interesses tomassem de assalto a administração da nação exclusivamente visando ao seu benefício. No entanto, para De Javry o Estado também assume a condução do processo político, principalmente nos países periféricos onde esse teria uma personalidade própria, dando direção ao desenvolvimento econômico. Este, por sua vez poderia ser identificado com o que Schmitter define como governo que subordina, apelidado acima, por falta de melhor expressão, de "governo subordinado".

(15) O PIG é considerado a forma mais acabada de corporatismo.

(16) Uma diferença importante é que a economia liberal de mercado vê os agentes como independentes, enquanto o esquema de alianças pressupõe os agentes como interdependentes.

(17) Vale destacar que o sindicalismo também não pode ser identificado com o "novo" corporatismo. O sindicalismo pressupõe a agregação de interesses em unidades monopólicas, sem a interferência do Estado. O sindicalismo é, antes de tudo, um corporatismo em sua forma bruta. Evidentemente, de acordo com as raízes históricas de cada nação, as formas de implementação de decisões tomam um caráter mais voltado para um governo de interesse privado ou mais para uma sociedade pluralista.

O mesmo se pode dizer em relação à organização da sociedade, onde esta é baixa e há pouca resistência à força do Estado e o corporatismo não vinga⁽¹⁸⁾.

Outra questão importante a ser levantada diz respeito à diferenciação existente entre representação e intermediação de interesses. Entendemos que no corporatismo os interesses são mais do que representados, são intermediados em um processo de barganha e troca de posições. No modelo associativo a moeda corrente é a solidariedade, recursos monetários, votos, coerção, etc. Tudo funciona como matéria-prima para o escambo político.⁽¹⁹⁾

Pode-se também considerar distintos níveis de corporatismo de acordo com a amplitude dos interesses envolvidos. No meso-corporatismo a ação coletiva está baseada em movimentos interdependentes ligados ao desenvolvimento de políticas setoriais. Neste caso, as associações de interesses estão organizadas por categorias setoriais; mas podemos apontar também outros níveis de conjugação de interesses, como o macro-corporatismo e o micro-corporatismo. O primeiro se assenta em acordos tripartites de longo alcance, operados por organizações de pico, que estão sobre os interesses setoriais, visando ao desenvolvimento em escala nacional. Assim, enquanto o macro-nível de agregação toma a associação de interesses como uma forma ou modo de regulação da sociedade⁽²⁰⁾, o micro fica a nível dos acertos diretos

(18) No Brasil, onde a presença do Estado é relativamente forte, o modelo corporatista esteve próximo de um corporatismo de Estado no período Vargas (Schmitter, 1974:105), sendo que no período pós-64, do ponto de vista das organizações, já podemos vislumbrar um corporatismo societal, mais aberto e autônomo. Para alguns, esta facilidade, com a qual o Estado conta para implementar as suas políticas tem como base o colamento entre Estado e Regime Político no Brasil pós-64. Esta visão está presente na obra clássica de Florestan Fernandes (1976), mas também sob o refinamento do Estado Burocrático-Autoritário de Guillermo O'Donnell (1977, 1982 e 1986). Segundo estes autores, o Estado se impõe a tarefa de organizar, ou mesmo "salvar" a sociedade. Luciano Martins (1985) acredita que esta é a base para um "modo de desenvolvimento", onde caberia ao Estado o poder moderador no desenvolvimento das políticas. Para Cardoso (1975), o Estado é apenas um resultado de articulações que cruzam por todos os sentidos o tecido social, formando verdadeiros anéis de poder, ou centros de poder (O'Connor, 1977), com interfaces também na estrutura burocrática.

(19) Vale lembrarmos também a advertência manifestada por Draibe (1985) de que, ao lado dessas formas particulares de corporatismo convivem outras na definição e implementação das políticas públicas. São elas: "a mobilização da representação parlamentar, os grupos de pressão, os *lobbies*, a mobilização da opinião pública e até mesmo o empenho de personalidades individuais que ocupam posições estratégicas em áreas governamentais" (op. cit., p.49).

(20) A corrente institucionalista defende uma simetria entre a conjuntura do ciclo de negócios e o padrão de intervenção corporatista. Ou seja, em períodos de auge do ciclo, quando as possibilidades de consenso são maiores, as práticas macro-corporatistas tomam força. De forma oposta, em períodos de crise o padrão associativo perde força e as políticas passam a obedecer pressões exercidas pelos diferentes segmentos e grupos de interesses. É justamente neste período de crise que sobrevêm as ondas liberais, onde as políticas de concertação perdem espaço para as "leis de mercado", garantindo a sobrevivência dos grupos de interesse de maior força. Mais do que um reflexo calcado no prosaico movimento do ciclo de negócios, podemos identificar na crise dos anos 80, nos países centrais, uma mudança qualitativa no caráter do corporatismo privado. Os anos 80 encerram uma fase de grandes alianças de interesses, verdadeiros pactos sociais que deram conformação à estrutura econômica e social da maioria dos países europeus. Desde o início do século, uma agenda de entendimento tripartite moldou economias como a Suécia, Suíça, Áustria e o conhecido caso da Espanha, entre outros vários. Esses amplos acordos deram forma a um modo de regulação em escala nacional denominado macro-corporatismo (Ver Cox et alli, 1986; Schmitter, 1989)

entre empresas e Estado, sem que haja necessariamente uma organização intermediando os interesses.

Nosso enfoque se volta para o nível meso, das associações empresariais, grupos de interesses, agências governamentais e outras organizações da sociedade capitalista moderna. É ao nível meso que são articuladas e implementadas as políticas setoriais.

3. O CONCEITO DE SETOR

Nesta fase pós-concorrencial do chamado capitalismo organizado (Ver Schmitter, 1988:18), a gestão das políticas públicas passa pela interação das agências de Estado com os interesses organizados de grupos privados em entidades setoriais. Os acordos corporatistas desempenham um papel importante na governança, na medida em que, além de pressionarem por seus interesses, comprometem-se com a implementação das políticas acordadas.

Desta forma, impõe-se uma certa dose de autocontrole, disciplina e responsabilidade aos grupos de interesse. Estes assumem as atribuições do processo de planejamento público dado o seu status público ou semi-público. Assim, devido à deterioração das estruturas partidárias e ao impasse no esquema burocrático de implementação das políticas, podemos atribuir às organizações de interesses setoriais a configuração e a gestão dessas políticas. Segundo Claus Offe (1989) a estabilidade de um sistema baseado na ação de organizações de interesses deve, ao mesmo tempo, gerar e pressupor consenso, que em outras palavras, quer dizer política estruturada.

Esta diversidade entre formas de representação e a condução do processo de planejamento enseja a necessidade de analisarmos os setores e suas relações como "locus" determinante desse processo. Os setores são a chave comparativa para a preparação de uma análise ao nível meso. Segundo Schmitter (1988), para esse nível convergeriam mudanças na estrutura, tecnologia e mercados. O setor poderia ser denominado, em outros países ou ocasiões, de indústria, grupos industriais ou ramos de produção. O importante é demonstrar os inúmeros mecanismos e arranjos, mais ou menos formalizados, regulando transações e trocas entre os agentes, o que nos permite dizer que "nem todos os setores estão organizados como mercados" (Schmitter, 1988:22).

O setor está se transformando na unidade de análise relevante no capitalismo moderno. Como vimos, as políticas macroeconômicas nos contextos nacionais estão perdendo sua autonomia e efetividade, portanto a diferenciação das

Schmitter (1988: 9 e 10) admite que a maioria destes casos se refere a países pequenos com classes sociais bem organizadas e vulneráveis a ameaças externas. Entretanto, o autor não admite esses casos como excepcionais, pois os modelos pluralistas não puderam se instalar na totalidade sob as regras do jogo capitalista.

políticas nacionais no contexto da competição capitalista se dá a nível dos setores. Com os setores há um retorno, uma nova valorização das políticas nacionais, ainda que setoriais. Não se trata, porém do setor na sua forma de agregado estatístico tradicional - como a agricultura ou indústria - pois este já perdeu sua relevância analítica.

Observando-se a forma de organização da produção em países desenvolvidos, verificamos que existe uma reorganização setorial com relativa autonomia. O Estado e os grupos de interesses se agrupam em torno de políticas setoriais que são elaboradas e executadas por estes mesmos agentes. Segundo Schmitter (1989:21):

O estudo do capitalismo por setores é uma tarefa difícil porque os setores não são simplesmente dados pela tecnologia ou pela natureza ou pela autonomia ou interação anônima entre produtores e consumidores. Pode parecer que eles existam objetivamente nos quadros estandardizados das Contas Nacionais ou os códigos estatísticos internacionais, o ainda nas células transformadas das matrizes input-output, mas isto é uma ilusão (mesmo que, por propósitos práticos, tenhamos que usar estes dados e estes pressupostos para começar nossas análises). Setores são artificios. Seus membros e fronteiras são escolhidos e não dados.

Para explicar melhor o que os institucionalistas entendem por setor, Cawson (1985) faz uma analogia com os conceitos de "classe em si" e "classe para si". Assim como a classe, setor é um conceito e a identidade setorial é necessária, mas não suficiente como condição de atuação pública. Quando se percebe que existem mútuos interesses e se quebram determinadas lealdades de classe, adquire-se a coesão necessária para uma sólida associação. Ou seja, um setor pode ser formado "de dentro", pela associação dos seus agentes em torno de determinados objetivos.

Entretanto, um setor pode também ser organizado "de fora" através da ação do Estado, atribuindo status e moldando esses agentes em torno de suas propostas⁽²¹⁾. Na construção de um esquema de elaboração e implementação das políticas públicas, o meso-corporatismo leva em conta estas alianças, redes de interesses, grupos e outras formas de associação passando sobre as questões ligadas aos interesses de classe, que acabam "borradas" neste contexto de análise.

Isto não quer dizer que o conflito de classes foi substituído pelo conflito de setores. As alianças e o agrupamento de interesses comuns dão um novo contorno às classes sociais, reorganizando-as em torno de questões específicas comuns. A

(21) Claus Offe (1989) menciona quatro tipos de status que são atribuídos aos grupos de interesses: a) status de recursos - recursos proporcionados pelo Estado na forma de subsídios ou isenções; b) status de representação - monopólio de representação definida politicamente pelo Estado; c) status de organização - regulação das relações internas entre os membros da base e os executivos da organização, e; d) status de procedimento - o grau em que as organizações de interesse são licenciadas.

necessidade de agrupamento demandada pelo Estado proporciona um corte longitudinal no tecido social agrupando interesses no que estamos denominando de setores. Estes setores não vão obscurecer as classes, embora o mecanismo corporatista possa reforçar certos elementos presentes na coesão de classe.

O "meso-corporatismo" aparece, assim, como a base para o "capitalismo organizado". Os arranjos neocorporatistas impõem uma certa dose de auto-controle, disciplina e responsabilidade aos grupos de interesse, sendo que o objetivo da administração pública é canalizar as demandas, atribuindo status a estes grupos de interesses.

Moyano (1988), estudando a forma de organização de interesses na agricultura europeia, em particular a espanhola, notou que a formação de agências governamentais ou outras estruturas para regulação dos diferentes interesses setoriais é muito comum na Europa. O autor menciona as "mesas negociadoras" espanholas e os "offices par produits" na França entre outros acordos em linha (associações agrárias e empresas transformadoras) que são submetidos à "ação dinamizadora" dos poderes públicos⁽²²⁾. Para Moyano o "novo corporatismo pós-liberal é um processo conjuntural (realizado caso a caso) e setorializado que abandonou as grandes reformas modernizantes da agricultura" (1980:213).

As classes sociais são, entre outros, um elemento de importância, na organização formal do que os institucionalistas costumam chamar de Modelo de Capitalismo Organizado. Desta maneira, haveria uma tendência do capitalismo moderno em fazer acertos, incorporar classes subordinadas e chegar a posições de consenso. As instituições fazem a intermediação de interesses, levando em conta, sem dúvida alguma, a posição de classe dos seus integrantes. Estas instituições, por seu turno, representam associações compulsórias ou voluntárias com o monopólio da representação. As associações de negócios, por exemplo, falam em nome de grupos de interesses respaldados em classes sociais que, por elas mesmas, não teriam condições de articular seus interesses.

Tendo em vista, portanto, a organização das ações em setores, observamos que muito do que podemos atribuir ao mercado como "locus da concorrência" pode ser visto, no seu sentido mais amplo, como incorporando também ações de concertação que observamos no interior dos setores. Ou seja, existem elementos presentes no chamado "diálogo sistemático" dos diversos grupos de interesses que compõe o setor os quais não chegam ao mercado propriamente dito. Na realidade, há certas características de mercado que facilitam o surgimento de um comportamento orquestrado por parte dos agentes. Analisando esta questão, Cawson (1986) destaca seis fatores que favorecem o aparecimento e a manutenção do corporatismo. São eles:

(22) Segundo Moyano "em cada área o poder público busca interlocutores idôneos, de acordo com as características da intervenção e diferentes lógicas de ação coletiva" (1988:202). Com isto o Estado atribui status a determinadas representações levando a que estas assumam um caráter idôneo de representação.

- a) a natureza do produto - a raridade ou perecibilidade podem determinar acordos entre os produtores garantindo preços e condições de comercialização para a sua produção;
- b) a não-existência de firmas multi-produtos - normalmente, estas firmas buscam concorrer em outros mercados, onde há possibilidade de melhores margens, ao invés de disputar um determinado mercado com muitos concorrentes;
- c) a não-existência de empresas multinacionais - dado o caráter do processo decisório destas empresas, que passa por instâncias fora do país e dado também o seu relativo poder de mercado, haveria maior resistência aos acordos corporatistas;
- e) baixo grau de competitividade das empresas - à nível nacional ou internacional, as empresas pouco competitivas estariam mais propensas à algum tipo de concertação; com vistas a criar "barreiras institucionais" a entrada.
- e) baixa maturidade tecnológica do setor - diretamente relacionado com o anterior, fazendo com que estas empresas imponham barreiras à entrada de competidores;
- f) elevado grau de concentração econômica no setor - setores mais concentrados têm a possibilidade de entendimentos mais diretos visando a uma situação de consenso.

Estas características deverão ser analisadas e confrontadas com o nosso objeto de estudo - a agroindústria processadora - demonstrando que há uma significativa aderência entre as suas características e os fatores apontados.

4. SETORES, CAIS, FILIÈRES E AGROINDÚSTRIA.

Nesta seção, vamos nos concentrar nas questões ligadas à delimitação de um espaço analítico onde são tomadas as decisões (de investir) que afetam o desenvolvimento das atividades agrícolas e agroindustriais. Como vimos anteriormente, para os autores neocorporatistas, esse espaço pode ser denominado de setor. Seu conceito provém de uma construção idealizada: agrupa-se propositadamente segmentos sociais reunidos sob forma de grupos de interesses, sindicatos, associações, agências governamentais ou outros, em torno de objetivos comuns e denomina-se este conjunto de Setor. Cabe agora, portanto, compararmos esta definição de Setor com outros conceitos semelhantes, mostrando suas diferenças.

Começaremos pelo agribusiness. Sua origem remonta aos estudos que tem como base a Matriz de Impactos Intersetoriais de Leontief. Na matriz original, preparada para a economia norte-americana do ano de 1919 constavam apenas 46 setores/produtos. Estas matrizes foram se aperfeiçoando e os setores sendo detalhados a ponto de, na década de 40, tornar-se possível realizar qualquer tipo de recorte na estrutura da economia. Assim, é com base na matriz da economia norte-americana de

1947 e sua atualização para 1954, que Davis e Goldberg elaboram um novo conceito: o agribusiness⁽²³⁾.

O trabalho de Davis e Goldberg, realizado pela Escola de Administração de Empresas de Harvard, havia sido financiado por uma dezena de empresas ligadas à venda de insumos e máquinas agrícolas, bem como pela indústria de alimentos. O suposto objetivo imediato do trabalho era convencer as autoridades do governo sobre a necessidade de se pensar e, conseqüentemente, incentivar, o setor agrícola além da porteira da fazenda. Segundo Davis e Goldberg (1957:2):

(...) os autores sugerem uma nova palavra para descrever as funções interrelacionadas entre a agricultura e os negócios - o termo agribusiness. Por definição, agribusiness significa a soma total de todas as operações envolvidas na manufatura e distribuição de produtos agrícolas; operações para produção no campo, armazenagem, processamento e distribuição de commodities agrícolas e itens fabricados a partir destes. Assim, o agribusiness essencialmente abriga hoje as funções que o termo agricultura denotava 150 anos atrás.

Com os trabalhos de Davis e Goldberg, publicados em 1957, passou-se a dar maior ênfase à questão de um espaço analítico próprio, mais amplo que o tradicional corte de grandes setores (agricultura, indústria, comércio e serviços)⁽²⁴⁾. O objetivo desta nova forma de agregação, era entender o negócio agrícola como um todo, dimensionando o seu potencial de mercado. No seu trabalho original, os pesquisadores de Harvard procuraram destacar um "Triagregado Primário" do agribusiness composto pela agricultura e os seus setores a montante e a jusante; e um "Triagregado Secundário" composto pelas atividades de produção e distribuição ligadas ao processamento de fibras e alimentos (Ver Davis e Goldberg, 1957:31 e seguintes). Mais tarde, visando delimitar operacionalmente o "Triagregado Secundário" do agribusiness, Goldberg(1968) preparou recortes em ramos ou cadeias produtivas e denominou de "agribusiness industries". Entre estes setores estavam o trigo, a soja e a laranja da Flórida.

(23) A noção de agribusiness frequentemente é associada à noção de Complexo Agroindustrial (CAI). Lauschner, um dos pioneiros no tratamento da questão no Brasil, traduz o termo agribusiness por complexo agrícola, agro-complexo ou agro-negócio (Lauschner, 1987:7). Da mesma maneira, Bittencourt de Araújo et alli (1990) consideram que a tradução para o português de agribusiness é, efetivamente, o Complexo Agroindustrial.

(24) Os autores demonstraram que a cadeia agroindustrial havia gerado uma renda equivalente a US\$ 169,8 bilhões no ano de 1947, passando a US\$ 220,2 em 1954, o que deveria requerer um interesse maior por parte dos "policy-makers".

Também nos anos 50, na França, Louis Malassis inicia as suas pesquisas a partir de trabalhos no campo da Nutrição e da Economia Agrícola⁽²⁵⁾. Na década de 70 Malassis lança a obra "Economie Agroalimentaire" após ter tomado contato com as pesquisas de Davis e Goldberg⁽²⁶⁾.

A utilização do termo "filière", cuja tradução estrita seria de cadeia, deriva da economia industrial. A filièrè difere das análises baseadas unicamente na Matriz Insumo-Produto por reunir elementos não exatamente justapostos, dando maior liberdade à análise setorial.

A rigor, as filièrès, tal como aparecem na bibliografia deixaram de ser uma simples agregação para se colocarem como uma **composição** de elementos. Estes podem ser simples setores, como subsetores e partes de setores, segundo a conveniência geográfica ou sócio-econômica. De acordo com Belon (1983:88):

As ligações existentes entre as indústrias da filièrè não são resultado único dos elos técnicos, elas refletem também a ação que modela as suas estratégias, e esta deve ser analisada sob uma perspectiva histórica.

Tendo em vista as influências recebidas por Malassis, há uma preocupação em mostrar um processo evolutivo, em etapas, para as atividades agrárias. Haveria basicamente, quatro estágios de evolução, sendo que o último, seria o da agroindústria; precedido pelos períodos pré-agrícola, da agricultura de subsistência e do armazenamento diversificado⁽²⁷⁾. Na fase de agroindústria, a produção de alimentos se dá a partir de uma identificação clara da cadeia de produção que passa pela agricultura, indústria e comércio. Dentro desta ótica, "a noção de "filièrè" se reporta a um produto ou a um grupo de produtos: por exemplo, a "filièrè" frutas e legumes, ou especificamente a "filièrè" "legumes frescos", ou aquela dos rabanetes, batatas, conservas de legumes etc" (Malassis, 1973:134).

O estudo da "filièrè" para estes autores comporta dois aspectos fundamentais: sua identificação (produtos, itinerários, agentes, operação) e a análise

(25) Seu pensamento foi bastante influenciado por toda uma corrente de teóricos que buscavam entender o problema da fome no 3º mundo, entre eles o brasileiro Josué de Castro.

(26) Malassis não pode ser considerado um autor marxista porém em toda a sua obra dialoga com Marx, Kautsky, Sweezy e outros. É por este motivo que a partir de Malassis se abre um imenso leque de economistas, muitos deles ligados ao INRA (Instituto Nacional de Pesquisa Agrícola de Universidade de Paris) que passam a divulgar importantes trabalhos sobre as "Filièrès Agri-Alimentaires".

(27) Estes períodos se sucederiam normalmente acompanhando a evolução do homem. Eventualmente, em uma mesma área geográfica poderia se encontrar a presença de todos estes estágios convivendo ao mesmo tempo. Porém, falar em cadeia agroalimentar ou "filièrè" só faz sentido se examinarmos a última fase de evolução da produção de alimentos. Ademais, é bastante evidente segundo os autores que a humanidade converge para a produção agrícola na forma de agroindústria.

dos mecanismos de regulação (estrutura e funcionamento dos mercados, intervenção do Estado, planificação). Esta definição guarda alguma relação com a que Goldberg e Davis fazem de agribusiness, mesmo porque aqueles denominam os estudos de Harvard de estudos de "filière" e ressaltam as questões de coordenação entre a etapa industrial e a produção agrícola.

Para os franceses, porém, a filière é mais do que a soma das operações envolvidas. O conceito de filière agroalimentar, procura dar uma dinâmica às relações estabelecidas na cadeia de produção, mostrando que o elemento motor de desenvolvimento é a agroindústria processadora⁽²⁸⁾.

A filière diz respeito ao itinerário percorrido por um produto (ou grupo de produtos) no seio do aparato agroalimentar. Ela leva em conta o conjunto de agentes (empresas e administração) e de operações (de produção, reparação e financiamento) que concorrem para a formação e transferência do produto até o seu estágio final de utilização, da mesma forma que os mecanismos de ajustamento de fluxos de produtos e fatores de produção, da produção ao seu estágio final (Malassis, 1973:327).

Sobre a agroindústria (processadora) como motor de desenvolvimento, cabe destacarmos que para os autores as mudanças ocorridas nos hábitos alimentares e na demanda agrícola irão permitir à agroindústria processadora "...devido a suas técnicas contratuais acelerar a difusão do progresso e resultar na coordenação do funcionamento de certas filières agroalimentares" (Malassis, 1973:149). A difusão de técnicas modernas faz com que ocorra uma industrialização de toda a cadeia agroalimentar, incluindo o comércio, transportes e até mesmo as atividades de "restauração" (restaurantes coletivos, "fast-food", alimentos congelados etc.).

No decorrer da obra de Malassis, o conceito de "filière" se confunde com o de "agribusiness" e o de "Complexo Agroalimentar". No Livro II por exemplo, o termo "complexos agroalimentares" é usado para descrever o mesmo que havia sido descrito no Livro I como "filières".

Procurando diferenciar esses conceitos, Lauret (1983) afirma que os trabalhos de Goldberg podem ser enquadrados na linha da teoria de sistemas. Sem procurar entender a dinâmica dos complexos, Goldberg se restringe a hierarquizar sistemas, destacando os seus elementos de interação. Segundo o autor, a filière, por sua vez, deve ser analisada sob a ótica da economia agroalimentar que é uma subdisciplina em formação e que leva em conta os aspectos de produção e circulação. Não se trata de uma análise de sistema de produção como pretende Goldberg e nem

(28) Como podemos observar, a idéia de setor matriz, inspirado em Perroux está presente na obra de Malassis. Neste sentido, há uma busca obsessiva pela "dinâmica" do desenvolvimento rural, apesar de esta não ser o objeto principal de análise do autor.

tampouco um estudo sob a ótica da circulação do excedente, (repartição) como querem os marxistas.

Uma filière, pelo contrário, é uma abstração, uma representação de uma parte da realidade econômica que visa medir, compreender e explicar a estrutura e o fomento de um certo campo (Lauret, 1983:732).

O autor alerta que é extremamente exaustivo analisar uma filière do ponto de vista macroeconômico devido a sua estrutura e funcionamento. Isto faz com que uma filière se apresente sempre a partir da definição de produto, espaço geográfico e período, sem com isto tornar a análise mais pobre⁽²⁹⁾.

Sem dúvida alguma, qualquer análise de "filière" que se utilize de recursos meramente agregativos encontrará uma série de limitações, uma vez que as empresas atuam simultaneamente em diferentes mercados. É por este motivo que as análises mais completas da filière se apresentam muito próximas daquelas de sistemas globalizantes⁽³⁰⁾. No entanto, para Bertrand (1982), estas análises mais abrangentes das filières podem dar margem a um reducionismo perigoso. A indústria domina a agricultura e a grande firma domina a indústria, portanto a grande firma domina a agricultura (1982:24). Isto faz com que a análise da grande firma multinacional passe a ser o elemento central de estudo.

Para evitar este desvio, a análise da filière deve incorporar novos elementos, proporcionando uma dimensão histórica ao processo de articulação setorial. Neste sentido, a questão da coordenação (das diversas filières do "sistema agroalimentar" e dos diversos subsistemas da filière) está ligada a questão do poder de mercado, permitindo uma visão das estratégias dos atores. Deixam-se de lado, portanto, os "approaches" calcados apenas em operações técnicas ou transações comerciais.

Buscando uma dimensão suplementar de análise Bertrand(1982) menciona que falta às análises de filière é justamente "a dimensão política consciente,

(29) A filière vai ser, portanto, sempre apresentada sob a forma produto, estabelecendo-se relações de produção e consumo sobre este produto. Por trás de um mesmo produto podemos ter relações bastante heterogêneas. O produto em si não revela a conformação da cadeia e é por este motivo que Malassis e os demais procuram identificar a fase produtiva, segundo a escala apresentada anteriormente, em que se situa esta produção.

(30) Introduce-se, portanto na análise a questão da transnacionalização do que os autores denominam "sistema agroalimentar". Rastoin em Montpellier, na França e Arroyo no Ilet, no México; são dois autores que tiveram uma grande influência na difusão destas idéias, inclusive sobre autores brasileiros nos anos 70 (Ver Graziano da Silva, 1991:8, para um bom resumo sobre a contribuição desses autores). Bertrand (1982), entretanto, chama a atenção para o reducionismo provocado pelo exagero da transnacionalização do capital. Em primeiro lugar, o capital não se reduz às firmas multinacionais e em seguida a dominação não é sinônimo de exploração, portanto, há que se ter cautela ao se analisarem os movimentos da economia sob a ótica da filière.

organizada que a noção de complexo pode nos aportar" (op. cit.,p.29) (grifos originais). O autor afirma ainda:

Neste caso, o "complexo" não é mais um dado a priori, um cómodo recorte estatístico, ou um instrumento descritivo, ele é o resultado de uma análise histórica, genética da constituição de uma (eventual) organização. Esta organização nasce nas condições particulares (um jogo de contrários); na busca convergente de um objetivo dado, partilhado por um grupo de agentes cujos interesses não necessariamente convergentes em todos os pontos. A constituição do "complexo" necessita de um consenso entre os participantes. O "complexo" pode desaparecer ou se expandir se as condições mudam ou não são mais satisfeitas. (Bertrand, 1982:29)

E mais adiante:

No seio do "complexo" não coexistem, portanto, apenas os agricultores, as firmas, os comerciantes, mas também as "forças intelectuais": a pesquisa, as agências de extensão, a publicidade e o crédito. Nesta concepção o Estado não é apenas o "locus" onde essas diferentes forças se confrontam e se aliam, mas também um ator mais ou menos forte na configuração e na polarização dos interesses que se organizam. (op. cit.,p.30)

Todavia, o aprofundamento da integração agricultura-indústria, que resultou do processo de modernização da agricultura nas últimas décadas, tornou cada vez mais difícil separar e analisar cada compartimento isolado do Complexo Agroindustrial. Na verdade, as segmentações metodológicas que trabalham com cortes horizontais ou verticais podem ser vistas apenas como indicativas, já que o movimento do capital perpassa, ao mesmo tempo, diferentes atividades deste complexo.

Esta constatação coloca um problema para a análise do que chamamos agroindústria processadora. Naturalmente o beneficiamento agroindustrial tem início, em alguns casos, na fazenda e se desenvolve atingindo seu ponto terminal após o último processamento, visando abastecer o consumidor final ou o demandante de insumos agroindustriais. Como, então circunscrever o processamento agroindustrial em uma etapa isolada das demais? A moderna agroindústria alimentícia, por exemplo, fornece diversos produtos agroindustriais para o consumidor final ou mesmo para a preparação de matérias primas de novas indústrias. Como isolar processamento agropecuário quando esta operação é apenas uma fase da cadeia integrada de produção?

Definimos a agroindústria processadora como responsável pela primeira etapa de processamento industrial, ainda que este possa ser detalhado em fases⁽³¹⁾ dentro desta etapa, onde estariam agrupados os elementos do que denominamos "setor" agroindustrial. Este é aqui é uma mera abstração, sendo construído em torno de um núcleo da agroindústria processadora⁽³²⁾.

Uma das primeiras tentativas de agregar estatisticamente elementos para a configuração do CAI brasileiro foi feita pela Secretaria de Indústria e Comércio, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo (São Paulo, SICCT, 1982). Neste trabalho, apresentava-se o CAI como sendo composto por seis subsistemas: a) Insumos industrializados e equipamentos para a agricultura; b) Agricultura; c) Transformação agroindustrial; d) Bens de capital e equipamentos para a transformação agroindustrial e) Embalagens; f) Conservação e estocagem. A transformação industrial, especificamente, seria composta por três tipos de indústrias: alimentos, não alimentos e produtos energéticos.

Tomando como base esta formulação, Kageyama(1984) demonstra que, para efeito prático, torna-se muito difícil trabalhar com a transformação agroindustrial correspondente ao primeiro processamento apenas. Isto porque boa parte da agroindústria processadora é oligopolizada e o grau de integração para frente e para trás assume uma característica importante na formação do setor. Segundo Kageyama (1984:11):

(...) a formulação de um conceito puro de agroindústria pode ser factível apenas no plano teórico, porém sem possibilidade de operacionalização no estudo de casos concretos, especialmente quando se trata de um estudo abrangente baseado em dados secundários e abarcando um longo período.

Desta forma, vamos incluir na nossa definição de agroindústria, as outras fases além do primeiro beneficiamento, que são indissociáveis do moderno processo de transformação agrícola.

Mas, qualquer que seja o recorte que utilizemos, que poder analítico tem a noção de agroindústria? Na verdade, a agroindústria passa a ser aí apenas um recorte estatístico, um nível de agregação que utilizamos para fazer uma ponte entre as já tão desgatadas definições de setor agrícola e setor industrial.

(31) Pode-se detalhar o processamento agroindustrial como sendo subdividido em 5 fases subseqüentes: a) Recepção e Estocagem; b) Preparação e Limpeza; c) Processamento Físico e/ou Químico; d) Pós-Processamento e; e) Embalagem.

(32) Neste particular, Montagner (1989) a partir de uma perspectiva instrumental, descarta a utilização do Complexo Agroindustrial como unidade de análise, mas demonstra que a agroindústria possui um grande poder indutor junto a economia.

Estas considerações não podem nos levar, alternativamente, à necessidade de analisar o Complexo Agroindustrial como um todo. Não há elementos para que possamos afirmar que a tendência geral do desenvolvimento capitalista leve à centralização ou concentração dos capitais que estão distribuídos por toda cadeia produtiva; pode-se falar apenas em "predominância" (cf. Albuquerque e Garcia, 1983:2) de um segmento sobre o outro. Desta forma, a "predominância" de um segmento da cadeia de produção agropecuária sobre o outro define o endereço ao qual se remetem as ações de política pública. Segundo esses autores:

Assim, falar em "agroindústria" implica falar de uma relação em que os vínculos entre agricultura e indústria não estão limitados às operações de "livre troca" num mercado de muitos agentes. Falar em "agroindústria" é falar na predominância, no maior ritmo de crescimento das indústrias que se relacionam com a agricultura prescindindo da intermediação do capital comercial. É falar em indústrias especializadas em fornecer insumos para a agricultura com tal porte econômico que podem financiar diretamente os agricultores - ou forçar o Estado a lançar linhas de crédito subsidiadas para tal -, e de indústrias com tal capacidade de processamento que exigem especialização da produção de um grande número de produtores rurais. É falar por fim, num mercado monopólico ou pelo menos claramente oligopólico tanto para as indústrias que fornecem insumos para a agropecuária como as que processam a sua produção. (Albuquerque e Garcia, 1983:3)

Estas características levam a uma "complexidade multi-setorial da "agroindústria" - que vai exigir (...) políticas setoriais específicas caso se desejem resultados consequentes"(idem, pag.4). A nossa proposta se coloca, portanto, no sentido de conhecer as políticas específicas voltadas para agroindústria processadora que, por sua vez, exercem predominância sobre o segmento agropecuário, sem desconsiderar a importância do conceito de CAI.

5. SOBRE A UTILIZAÇÃO DO CONCEITO DE COMPLEXO AGROINDUSTRIAL

A utilização dos conceitos de Complexo Agroindustrial, Filière Agroalimentar ou mesmo Agribusiness passou ao centro de uma polêmica sobre a sua real conveniência enquanto instrumento de análise. Não cabe aqui reproduzirmos esta polêmica, mas apenas resgatarmos os principais pontos críticos levantados. Podemos apontar dois conjuntos de questões.

1) Por um lado atribui-se ao conceito uma característica estática, decorrente de sua utilização a partir da Matriz de Relações Intersetoriais. Pressupõe-se a estabilidade das relações intersetoriais⁽³³⁾. Por este motivo, o Complexo Agroindustrial seria inadequado para descrever a dinâmica da articulação agricultura-indústria, com seus pontos de indução e desenvolvimento.

2) De um outro lado, o conceito de CAI não teria, segundo Montagner (1989), um "estatuto teórico preciso", sendo, portanto, inviável estabelecer correspondência entre o conceito e a sua metodologia de identificação. Por este motivo, a autora prefere utilizar o conceito de agroindústria.

Em recente artigo, Possas(1990) reúne essas críticas atacando duramente a utilização do conceito de CAI. Segundo ele, não se deve extrair do conceito de complexo mais do que ele pode dar. Suas críticas se dirigem ao uso do "complexo" como instrumento de análise, "sobrecarregado de pressupostos dinâmicos, especialmente tecnológicos e de poder econômico" (1990:19). Possas acusa também o conceito de usurpar o papel teórico reservado a conceitos como firma, indústria e mercado.

Para não fugir à polêmica, vamos tratar de uma questão, que no nosso entender está no centro desta discussão. Refere-se à distinção que podemos identificar entre o CAI instrumento e o CAI conceito.

O significado de conceito é teórico. Segundo Lefebvre (1975), o conceito é uma entidade lógica que procura apreender a totalidade íntegra do concreto. É uma construção lógica que procura explicar o universo. O conceito tende para a idéia, é uma representação da idéia. A idéia, por sua vez é um saber virtual e não se define "em si" pois, segundo o autor, ela "em si" é apenas o saber virtual, uma possibilidade de saber e agir.

Para o caso dos complexos, podemos dizer que estes são uma construção derivada do saber virtual. Os complexos são, portanto, uma idealização da realidade. A partir da idéia de complexo, podemos extrair elementos que permitam explicar a realidade, pois "a idéia contém a verdade do conceito, que é seu conteúdo infinito: a idéia de natureza" (Lefebvre, 1975:164). Como exemplo de idéia, conceito, ou noção podemos citar as Classes Sociais, os Grupos de Pressão etc. São construções que nos ajudam a entender a realidade.

O que define um determinado complexo é a afinidade que os seus elementos (empresas, setores, segmentos, agências governamentais etc) têm em relação a certos temas e preocupações. Por ter relação com a natureza, um conceito se define de forma fluida através do tempo.

(33) Sobre as limitações da Matriz de Relações Intersetoriais ver Belik (1982) capítulo 5.

Segundo Bertrand (1982:1) os complexos "são noções que designam realidades concretas e unidades econômicas muito diversas, observáveis em todos os sistemas sociais" ou ainda "Elas (as noções de complexo agroalimentar, filiêres etc.) são, em certa medida, formas muito particulares e abstratas de enquadramento da atividade agrícola" (1982:2).

Geraldo Muller em sua tese de doutoramento, já havia alertado para essa dimensão do Complexo Agroindustrial. Ele demonstrava que se deveria incorporar ao sentido *latu sensu* de "Sistema Agroindustrial" uma dimensão histórica⁽³⁴⁾. Um CAI é diferente em tempo e espaços diferentes. Tem dimensão histórica, não é um simples instrumento⁽³⁵⁾.

Para muitos que trabalham com o **instrumento complexo industrial**, o objetivo de penetrar em uma determinada realidade (datada), pode ser atingido sem problemas por meio da matriz insumo-produto. Buscamos aí um novo instrumento de acesso à realidade, através do qual torna-se possível entendermos como os diferentes setores/indústrias se articulam. Assim, como continuidade natural da utilização deste instrumento, estabelece-se uma conformação gráfica em cadeias, setores-chaves e dinâmicos. Neste caso, o **instrumento complexo** é como uma fotografia de determinada realidade, com suas proporções, dimensões gerais e fluxos delimitados. Ao mencionarmos o Complexo "A" ou "B", identifica-se imediatamente uma conformação industrial, um objeto dimensionado através de instrumento peculiar.

Muller (1987a) e (1987b) e Montagner (1989) procuram diferenciar, ainda numa fase de mapeamento da utilização do **instrumento complexo**, as diferentes motivações desta utilização:

1. Identificação de atividades-chave com a definição de pontos de articulação de complexos, encadeamentos, dependência e outros.

Neste caso a montagem de um complexo visa "fotografar/radiografar" os fluxos de compra e venda envolvidos em determinada estrutura. Os principais autores desta linha de pesquisa são Prado (1981) e Jesus de Souza (1988).

Examinemos, por exemplo a definição de complexo apresentada por Prochnik, onde o complexo é utilizado como instrumento de análise:

(34) Ver Muller (1981:13 e seguintes). Coerente com esta abordagem, Muller se permite falar em Economia Política do Complexo Agroindustrial Brasileiro, politizando o conceito de CAI conforme se constata em escritos posteriores. (Ver Muller, 1987a e 1987b).

(35) Um instrumento, vale definirmos, é uma ferramenta que nos permite estudar a realidade estabelecendo relações de hierarquia, subordinação, evolução etc. Um instrumento é a chave que nos permite entender aquilo que se encontra no mundo real. Como exemplo de instrumento temos, desde um sistema de equações algébricas até um sofisticado modelo econométrico. De posse desses instrumentos, o pesquisador consegue entender, a partir de uma perspectiva datada (estática) o que está ocorrendo na realidade de uma determinada sociedade.

A noção de complexo industrial surge da constatação de que setores industriais podem ser agrupados em conjuntos ou blocos, de modo que, entre as indústrias de um determinado bloco prevalecem fortes relações de compra e venda e, entre indústrias pertencentes a blocos diferentes predominam relações menos intensas. Os setores de um mesmo bloco tendem a mover-se juntos, por causa da interdependência entre eles em termos de compra e venda. Estes conjuntos, ou blocos, são denominados de complexos industriais (1987:2).

Vistos, portanto, de uma forma strictu sensu, os complexos proporcionam uma boa aproximação das relações de interdependência.

2. Identificação de "trajetórias tecnológicas" em uma dada estrutura industrial, dentro de uma ótica schumpeteriana, discutindo o papel da inovação como fator de aglutinação e motor de seu desenvolvimento. Como exemplo desta utilização de complexos temos os trabalhos dos economistas do IEI/UFRJ como Haguenuer et alli (1984), Araújo Jr. (1985) entre outros.

A partir destas duas vertentes - que tomam o complexo como instrumento para identificação de determinados pontos - existem diversas variações⁽³⁶⁾. Todas estas utilizações do conceito, como percebemos, são instrumentais. Estamos tratando de um instrumental analítico favorável o suficiente para que possamos extrair relações, para alguns, inclusive, de subordinação⁽³⁷⁾.

Ao procurar delimitar e também vislumbrar uma dinâmica no CAI, ultrapassa-se certos limites colocados pela utilização do instrumento complexo. O complexo deixa de ser um simples nível de agregação para se tornar um "espaço analítico" (cf. Montagner, 1989)⁽³⁸⁾. Voltando a Bertrand(1982), podemos lembrar que o complexo é uma organização que nasce de um grupo de agentes com interesses compartilhados. Ou seja, Bertrand reafirma que a constituição do complexo necessita

(36) Algumas delas, como é o caso, já mencionado, de Vigorito (1978), introduzem também fluxos de capital no interior do complexo tentando determinar mecanismos de reprodução de capital deste complexo.

(37) Buscando "limitar a noção de complexo" e "para não sobrecarregar demais o conceito tirando determinações demais dele", Kageyama & Graziano da Silva (1987:44), partem para novas formas de agregação em torno de núcleos de produtos. Surgem, assim, os diferentes CAIs. No entanto, apesar desta delimitação teórica, o conceito de complexo ou complexos, continuavam a ser vistos como um instrumento.

(38) cf. Montagner (1989). Esta autora, por exemplo, após ter identificado e caracterizado algumas cadeias produtivas passando pelo setor rural, tendo como base as Matrizes de Relações Intersetoriais do Brasil de 1970, 1975 e 1980, coloca profundas limitações ao Conceito de CAI, concluindo que não se pode apontar um Complexo Agroindustrial. Segundo a autora: *Os elementos explicativos das estruturas produtivas encontradas não podem ser atribuídos às noções de complexo ou agroindústria adotada, mas que deveriam ser exploradas as possibilidades de associá-las ao conceito de concorrência.* (Montagner, 1989:126)
 Observa-se pela citação acima uma certa perplexidade com a constatação da existência de estruturas produtivas que não podem ser explicadas pelo instrumental dos complexos.

de um consenso entre os participantes. Este pode desaparecer caso desapareçam as condições a que estão submetidos os seus participantes.

Não é preciso ressaltar a importância que tem estas conclusões para a reunião dos conceitos de complexo com a abordagem neocorporatista na análise das políticas públicas. Bertrand, nessa passagem, antevê a questão da orquestração de interesses, salientando a proposital fluidez da utilização do conceito de complexo. Graziano da Silva (1991:21) ressalta esta dimensão política do conceito de complexo e conclui:

(...) pretendemos situar a noção de complexo como o resultado histórico de uma concertação de interesses entre instituições públicas e privadas, num determinado nível (ou âmbito) organizacional. Ela nos permite ver os complexos como verdadeiras máquinas de organizar interesses no quadro das relações conflituais entre segmentos da iniciativa privada e o Estado, priorizando e até mesmo incluindo/excluindo atores que por razões estritamente económicas deveriam ou não fazer parte de uma dada estrutura tecno-produtiva. Ela nos permite entender melhor, entre outras coisas o processo de elaboração e de implementação destas políticas públicas específicas, um dos elementos centrais a nosso ver na explicação das dinâmicas particulares dos distintos complexos. (grifos originais)

Assim, podemos utilizar esse conceito de complexo com concertação de interesses para explicar o processo de elaboração e implementação de políticas públicas. O conceito deve ser suficientemente amplo para abarcar todos os segmentos que se movem atuando nos diferentes mercados³⁹. Além disto, por ser uma representação da realidade, o conceito deve abranger, em seu recorte, fragmentos do aparelho de Estado, instituições e até mesmo firmas isoladas que participam do esforço produtivo. Muitos desses elementos não têm, é lógico, representação na Matriz de Relações Intersetoriais.

Uma outra comparação que somos tentados a utilizar é a da idéia "Complexo Industrial - Militar", consagrada pela Ciência Política norte-americana, reforçando o que já havia sido mencionado por Muller (1987a). Como sabemos, esse termo abrangeria não só o aparelho produtivo propriamente dito, como também os

⁽³⁹⁾ Os mercados a que estamos nos referindo são os de produtos agroindustriais, como por exemplo: adoçantes (açúcar e seus sucedâneos), óleos e nutrição animal (soja, girassol, colza, amendoim etc.), carnes (bovina, aves etc.), cereais (trigo, milho etc.). Sempre devemos tratar o mercado como tal, considerando o produto e seus sucedâneos diretos. Isto não impede, porém, que um mesmo produto esteja disputando mais de um mercado e tampouco que um determinado "ator", ausente na disputa de um mercado, não influencie as decisões que porventura venham a ser tomadas.

grupos de interesses e a burocracia estatal⁽⁴⁰⁾. Podemos dizer que há semelhanças entre o conceito de complexo que estamos utilizando e este outro extraído da literatura econômica norte-americana. Devemos, no entanto lembrar, que nosso objetivo é bem mais restrito. Não estamos em busca de explicações para os movimentos entabulados pela geopolítica internacional, mas apenas e tão somente de explicações para a formulação e implementação de políticas públicas. Para este fim, o conceito de complexo tal como definido anteriormente, embora abrangente quanto aos atores participantes, nos parece adequado.

6. CONCLUSÕES

Neste capítulo procuramos retomar esta discussão, presente nos anos 20 e 30, demonstrando a oportunidade do enfoque neocorporatista para a análise do processo de decisão das políticas públicas no capitalismo contemporâneo. Propositadamente, contornamos a discussão relativa às teorias de Estado, que procuram delimitar suas características no "capitalismo não-concorrencial", para entrarmos diretamente nas formas de operação desse Estado, mormente nos países de capitalismo retardatário.

Seguindo uma recomendação de Schmitter, que se propunha a introduzir o Estado dentro de uma teoria ao invés de ter uma teoria de Estado (Ver Schmitter, 1985:47)⁽⁴¹⁾, abraçamos o enfoque neocorporatista para análise do nosso objeto que é a formulação e implementação de uma Política Agroindustrial para o Brasil.

O "appeal" que tem atraído os analistas para a teoria neocorporatista é a dificuldade vivida pelos paradigmas pluralista e marxista em explicar a relação entre

(40) Para uma visão abrangente do que estamos denominando de Complexo Industrial-Militar ver Perlo, V. Militarismo e Indústria - Armamentos e Lucros na Era dos Projéteis. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1979 e Kennedy, P. The Rise and Fall of the Great Powers - Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. Random House. New York, 1987. No primeiro trabalho o autor mostra como os interesses da indústria de armamentos são favorecidos nos EUA e como os principais homens que comandam a defesa norte-americana tem interesses comuns com a indústria. Além disso demonstra que esses interesses são mais amplos do que se imagina. Em Estados como D.C., na década de 60, 21,9% da força de trabalho estava diretamente ligada a atividades de segurança. No Estado do Alasca a proporção chegava a 63,4%. Kennedy, por sua vez, mostra o poder de mobilização industrial, intelectual e da própria administração pública quanto aos perigos da Guerra Fria, não só nos EUA e URSS, como na Europa e América Latina. (Ver capítulo 7, especialmente pág. 373 e seguintes). Kennedy lembra ainda que os interesses militares norte americanos fazem com que os gastos de manutenção de uma máquina de guerra em tempos de paz absorvam anualmente 7,5% do PIB e que (em 1985) os efetivos das Forças Armadas cheguem a 520 mil membros, muito mais do que o empregado na 2ª Grande Guerra e ainda mais que o Império Britânico no seu período de auge.

(41) Sobre esta questão Poulantzas (1978), respondendo a um artigo de Norberto Bobbio, afirma que um dos méritos do marxismo é o de justamente não ter feito nenhuma teoria de Estado, que ele acredita ser um "devaneio metafísico". Para o autor só o "dogmatismo escatológico" pode imaginar uma teoria marxista-leninista do Estado. "Não se pode pedir a uma teoria, por mais científica que ela seja, o que ela não pode dar" (op. cit., p.24).

Estado e Sociedade. Por um lado para o pluralismo, o Estado seria neutro e os indivíduos organizados disputariam posições em busca de seus interesses. Para o marxismo, as relações econômicas (que são derivadas da estrutura produtiva) determinariam o comportamento das classes sociais e do Estado, o que levou a que este caísse ora no instrumentalismo (o Estado instrumentado pela classe dominante) ora no autonomismo (o Estado como capitalista coletivo ideal).

Como exemplo desta lacuna temos uma superestimação do papel do Estado como indutor do desenvolvimento econômico em certos períodos no Brasil. Comumente se apresentam determinadas políticas como se fossem resultado de uma estratégia estabelecida por um Estado onisciente. Trata-se do "Capitalismo de Estado", "Estado na Vanguarda do Capitais", "Estado Produtor de Capitalistas", "Estado Capitalista sem os Capitalistas"⁽⁴²⁾, que procuram interpretar as razões pelas quais o Estado toma a frente da sociedade e impõe o seu projeto de desenvolvimento. Estes conceitos partem do princípio de que o Estado tem um projeto autônomo de desenvolvimento, mas não explicam porque o Estado elege esta ou aquela política setorial, ou ainda o porque da ênfase recebida por cada uma delas.

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

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

A constituição do setor "de dentro para fora" surge a partir da reunião de diferentes segmentos afins que se agrupam em torno de um interesse comum visando implementar uma política em seu favor. Quanto mais ampla a articulação desses segmentos na sociedade, maior será a sua possibilidade de sucesso, ainda que em alguns casos os interesses oligopólicos de algum segmento liderem o setor. A

(42) Ver a este respeito Matias & Salama (1983).

articulação setorial pressupõe a quebra de determinadas lealdades de classe em função de interesses objetivamente colocados. Mas, como alerta Schmitter (1985:50), ainda que um determinado setor possa se organizar autonomamente, há a necessidade objetiva de cumplicidade do Estado⁽⁴³⁾.

Só mesmo uma análise a nível de setor consegue registrar a dinâmica deste processo. Não estamos interessados em discutir o nível macro, das políticas macroeconômicas desenvolvidas pelo Estado e nem estamos em busca de entender as os movimentos que levam aos grandes acordos nacionais (pactos sociais). Da mesma forma, entendemos que as análises a nível micro, das empresas, não apresentam a dimensão necessária para estudar o processo desencadeador de Políticas Públicas, pois este ocorre em instâncias mais elevadas.

Vimos que a análise através de setor nos permite conhecer o processo de formulação e implementação de Políticas Públicas. Vimos também que os setores são criados por grupos de interesses, com atores de dentro e de fora dos mesmos. Esta abordagem, comparada às tradicionais análises de Complexos (de Complexo Agroindustrial (CAI) em particular) e de filière, mostra que estes conceitos, trabalhados de uma forma instrumental, não permitem vislumbrar todas as dimensões envolvidas na questão do relacionamento entre os agentes em uma determinada política.

A visão tradicional de Complexo vem da uma tradição agregativa a partir da Matriz de Relações Intersetoriais. Com base neste instrumento, as análises se sofisticaram, chegando mesmo a extrair relações de dependência e subordinação.

A filière, por sua vez, não está baseada na rigidez das relações intersectoriais colocadas pelo complexo. Já nos primeiros trabalhos sobre a filière agroalimentar, Malassis e Padilha incorporavam aspectos históricos e sociais ao conceito. A própria inclusão de setores - o comércio e restaurantes, por exemplo - como elementos da filière davam a esta um caráter menos rígido.

Estamos tratando de conceitos e como tal, de uma idealização da realidade, comportando, portanto, certos contornos que não podem ser definidos a priori. Assim, neste particular, vislumbramos uma aproximação do que procuramos definir como complexo, com o que a abordagem neocorporatista utiliza como setor, sendo este o elemento chave para o nível de análise que queremos desenvolver.

(43) Segundo Schmitter (1985:50) "A ação do Estado é, pois, causa necessária, mas não suficiente das práticas corporativas", demonstrando a necessidade de reconhecimento oficial para suas ações.

Capítulo III

AGRICULTURA, AGROINDÚSTRIA E ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL

1. INTRODUÇÃO

Neste capítulo será examinado como a defesa da necessidade de uma política agroindustrial foi substituindo, ao nível do discurso oficial, a desgastada retórica ruralista nas estratégias dos planos de ação dos governos. Iniciamos mostrando que, ao contrário do senso comum, a grande maioria dos atuais setores agroindustriais brasileiros não representa a evolução natural da velha agroindústria do início do século.

A seguir, apresentamos algumas informações estatísticas sobre a evolução do setor agroindustrial processador nas últimas décadas, destacando o seu crescimento e suas mudanças qualitativas. Em uma terceira parte, discutiremos a mudança no discurso agroindustrial por parte do governo, para finalmente apresentarmos a abordagem dada ao desenvolvimento desse setor nos planos de governo das três últimas décadas.

Procuramos inicialmente destacar as principais características da agroindústria processadora para mostrar que no interior desse segmento ocorreram modificações significativas. Estas mudanças estavam, ao nível do discurso, previstas pelos planos e manifestações oficiais do governo federal, o que procuramos comprovar com a vigência de uma Política Agroindustrial. A real efetividade desta política será vista mais adiante quando analisarmos sua operacionalização e seu impacto no setor privado nacional.

2. AGROINDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

O processamento agroindustrial pode ser considerado como a primeira atividade industrial organizada em um sistema econômico. O processamento de matérias-primas agrícolas enseja uma operação manufatureira das mais simples, sendo de se esperar que esta etapa representasse o primeiro passo para a constituição de uma economia industrial.

A primeira atividade agroindustrial conhecida no Brasil remonta ao início da colonização: a fabricação de melaço e rapadura para exportação a partir da cana-de-açúcar. Após o declínio da atividade canavieira agroexportadora, o processamento agroindustrial vai ressurgir apenas dois séculos depois, na fase da industrialização brasileira do Século XIX. Como mostraremos a seguir, ao final desse

século, o Brasil já contava com um importante parque têxtil, além de outras atividades, como o processamento de gorduras animais, fabricação de alimentos básicos, bebidas etc. Podemos afirmar então, que a presença do processamento agroindustrial é, no mínimo, secular no Brasil.

Houve, no entanto, uma radical transformação no setor de processamento agroindustrial ao longo das últimas décadas. A agroindústria brasileira dos anos 70 e 80 pouco tem a ver com aquela do início do século e muito menos com a do Século XIX. O que pretendemos mostrar é que, no passado, a agroindústria processadora foi montada como uma extensão do capital agrário ou mercantil enquanto em período recente a articulação se dá em sentido inverso: do capital financeiro e industrial para o campo.

Vários trabalhos sobre a industrialização do Brasil destacam a preponderância de dois tipos de origem dos capitais engajados nesse processo: os importadores e os cafeeiros, tratando-se, alguns casos, do mesmo agente. Os primeiros realizavam o serviço comercial de manter contato com os principais fabricantes de bens de consumo e bens de capital na Europa e nos Estados Unidos, visando satisfazer as encomendas de seus clientes. Conhecendo o mercado e os principais fabricantes, esses importadores possuíam condições destacadas de atendimento do mercado, permitindo que se iniciasse naturalmente um processo de substituição de importações de bens perecíveis.

Os capitais cafeeiros, por sua vez, tinham como negócio principal a produção e exportação do café, atuando também nos ramos comercial e industrial. Ao contrário do que se imagina, a criação de firmas industriais não era mais do que uma maneira de diversificar as suas atividades em épocas de sobrelucro. Caio Prado Jr.(1970:264) mostra, por exemplo, que a partir de 1907, devido à política de valorização do café, fecham-se as portas para a expansão em novas áreas produtivas e um caudal significativo de recursos cafeeiros é transferido para os setores industriais. Dada a exiguidade do mercado financeiro e os altos lucros decorrentes do café em determinados anos, os fazendeiros esgotavam suas possibilidades de investimentos na própria lavoura, na compra de terras, ferrovias etc, com isto os sobrelucros fluíam para estas novas atividades industriais.

Devemos também acrescentar a participação nesse processo da burguesia imigrante que chegava ao País com um considerável volume de capital (estoques, por exemplo), e passava a atuar nas atividades comerciais se associando-se a alguma casa importadora para depois se iniciar na fabricação de certos produtos (Silva, 1976:96)⁽¹⁾.

Observamos, assim que este primeiro surto de industrialização, com início no último quartel do Século XIX, pode ser considerado como resultado da

(1) Não vamos entrar na polêmica sobre a origem social da burguesia brasileira. Para uma revisão deste tema ver Silva (1976), Cardoso de Mello (1975), Dean (1971), Cano (1977).

diversificação baseada em uma "dinâmica de expansão mercantil financeira" (Reiss, 1983:97). De fato, são capitais individuais que se articulam verticalmente para frente e para trás, respectivamente, no caso dos fazendeiros e importadores, buscando sua valorização. Na falta de um sistema financeiro desenvolvido e diante das raras oportunidades de investimento, a estratégia de valorização dos lucros excedentários, resultado de "bons anos" para o café por exemplo, voltava-se para uma bem sucedida articulação "para frente" no sentido de processar ou beneficiar matérias-primas agropecuárias.

Segundo Wilson Cano (1977:129):

Os próprios fazendeiros investiam seus lucros em indústrias diretamente e, indiretamente quando seus lucros transitavam pelo sistema bancário (ou eram investidos na própria constituição dos bancos) ou por outra forma qualquer de intermediação financeira e de capital.

Até o Terceiro Quartel do Século XIX o papel da Economia Natural era forte, com praticamente auto-suficiência no abastecimento das grandes fazendas de trabalho escravo. Cada fazenda era uma unidade quase autárquica, não havia divisão social do trabalho e tampouco monetização das relações de trabalho. Um grande número de atividades econômicas eram realizadas dentro própria fazenda, como por exemplo, a produção de tecidos rústicos, instrumentos de trabalho, carroças e até mesmo máquinas rudimentares. Baseando-se em Inácio Rangel⁽²⁾, Gilberto Paim (1957) chama esse tipo de organização de complexo rural⁽³⁾. Esta fase teve duração longa e esteve diretamente vinculada às tarifas preferenciais que gozavam os tecidos importados ingleses e que inibiam a indústria nacional. Esta situação começa a se alterar a partir de meados do Século XIX, pois:

(...) passava a ser melhor negócio para o fazendeiro desviar escravos das inumeráveis oficinas existentes na grande propriedade para as atividades da lavoura, habituando-se, paulatinamente a comprar na cidade, a preço mais baixo, os produtos que antes saíam destas oficinas (Paim, 1957:46).

(2) Paim se refere a Rangel, pois foi este autor que desenvolveu na literatura agrária brasileira a idéia de Complexo Rural, que por sua vez tem origem em Lenin (O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia). Em seu trabalho clássico "A Questão Agrária" (CDEP, 1962, Recife), somente publicado anos após "Industrialização e Economia Natural" de Gilberto Paim, Rangel usava o termo de forma bastante específica, demonstrando a plenitude da economia rural brasileira "O camponês, não obstante a sua ignorância habitual (sic) está constantemente comparando seu trabalho na própria atividade agrícola nas atividades secundária e terciária do Complexo Rural e, indiretamente nestas últimas atividades situadas fora do Complexo Rural" (Rangel, 1962:32).

(3) Muitas indústrias urbanas ficaram em difícil situação pois não tinham para quem vender. Estas indústrias disputavam o parco mercado urbano com as importações. Para exemplificar a auto-suficiência da economia natural, Paim (1957) recorda que a primeira fábrica de tecidos só vai se instalar em São Paulo em 1873.

Com a gradual extinção do tráfico negreiro, que tem início na década de 50 e a introdução do trabalho assalariado ocorrem dois fenômenos simultâneos: uma maior divisão e especialização do trabalho nas fazendas e uma ampliação do mercado para a indústria nacional.

A indústria nacional, porém não foi um prolongamento do artesanato do complexo rural. Dados estatísticos trazidos à luz por pesquisadores da industrialização brasileira demonstram que a indústria nacional já nasce grande (Ver Cano, 1977 e Silva, 1976). Para atender o crescente mercado urbano e competir com o tecido importado, a indústria têxtil, traz da Europa "maquinismos", instalando grandes unidades de processamento. Warren Dean chama a atenção que, para o caso da indústria têxtil "todos os nove cotonifícios erguidos nas décadas de 1870 e 1880 eram assaz lucrativos. Outros ainda se construíram na cidade de São Paulo. Por volta de 1903, treze cotonifícios empregaram 2.910 teares" (Dean, 1971:45)⁽⁴⁾.

Segundo Paim, no Censo de 1872 menos de dois mil operários estavam trabalhando nas fábricas têxteis brasileiras contra "quatrocentos mil operários em tecido trabalhando nos limites das fazendas ou nas povoações" (Paim, 1957:64). Já em 1907, segundo dados censitários, a indústria têxtil empregava perto de 52 mil operários e a indústria já não tinha importância significativa⁽⁵⁾.

Para exemplificar as características da indústria que se instala recorremos a Wilson Cano (1977:148) que, estudando o Censo de 1907, aponta:

Dos 9573 contos que figuravam no capital declarado em 1907, pelas empresas cuja fundação foi identificada como sendo deste período, 2000 contos correspondem à fundação da fábrica de tecidos de Crespi, e 6040 contos correspondem a aplicações, cujos recursos eram conhecidamente originários de fazendeiros: 1040 contos de Vidraria Santa Mariana, fundada por Antonio Prado e 5000 contos referentes à fábrica de cimento Rodovalho, fundada pelo Coronel Antônio Proost Rodovalho, em 1897 (Cano, 1977:148).

Em um período de pouco mais de 20 anos, a produção nacional já havia entrado em praticamente todos os setores da indústria leve, além de outros tantos na indústria de bens intermediários e bens de capital, principalmente material ferroviário. Recorda Paim (1957:68):

(4) Além dos cotonifícios é preciso destacar, no século passado usinas e refinarias de açúcar, fundições, pólvora, cervejarias e outras atividades que antes estavam integradas ao Complexo Rural.

(5) Sergio Silva desenvolve esta questão a partir do Censo de 1907 (Ver Silva, 1976: 86 e seguintes).

O Capital se encaminhava para o setor mais lucrativo: enorme soma de pequenas empresas destinadas a substituir a importação de tecidos de algodão e aniagem, couros preparados, gravatas, mobílias, ladrilhos, calçados, chapéus, cigarros, fósforos, tintas de escrever, barbantes e cordas, malas e bolsas, produtos de cerâmica, banha, chocolate e doces, massas alimentícias, etc. Em 1907, a indústria nacional já substituiu 78% da importação de artigos como os acima citados.

Até meados do Século XIX a indústria têxtil brasileira estava impedida de produzir tecidos finos, cabendo-lhe apenas fabricar tecidos rústicos de algodão para as vestimentas dos escravos. Estas atividades industriais estavam inseridas no complexo rural cafeeiro ou açucareiro do Nordeste.

A presença do capital comercial, nessa incipiente indústria, é também destacada por Wilson Suzigan, quando recorda que a indústria têxtil do Nordeste teve vínculos com o capital negreiro (1986:129). Não é com estranheza, portanto, que identificamos o surgimento de atividades fabris em núcleos de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, realizando o mesmo percurso do café.

Na maioria dos casos, esta indústria rural permaneceu estanque não competindo, por incapacidade, com as grandes instalações que começam a surgir nos centros urbanos. Como vimos, a origem desta indústria urbana está ligada ao capital comercial na figura do fazendeiro, do comissário ou do banco cafeeiro. Em períodos de expansão, quando cai a lucratividade da cafeicultura, o capital cafeeiro vaza para atividades urbanas amparado por uma política protecionista por parte do governo⁽⁶⁾.

Nos anos de crise do café, a partir de 1929 o capital cafeeiro efetivamente se desgarrava e as sociedades capitalistas, adquirindo no exterior equipamentos de segunda mão, a preços muito baixos, realizam uma importante expansão de suas atividades. Segundo Cardoso de Mello (1975), a indústria de bens de

(6) Nesses períodos o Governo recorre a uma política de desvalorizações, procurando manter estável a renda do café, fazendo com isto que as importações ficassem a níveis de preço elevados. Exceção seja feita à importação de máquinas que gozava de incentivos. (Ver Furtado, 1977:197 e seguintes).

Segundo Caio Prado Jr. (1970:261) a I Guerra dará um grande impulso às atividades industriais, não só porque o câmbio fica favorável à indústria nacional, dando uma margem extra de proteção, mas também porque se abre um imenso mercado no exterior, para produtos manufaturados, que havia ficado desguarnecido com o conflito mundial.

Vale lembrarmos também, que uma nova onda de investimentos vai surgir ao final da I Grande Guerra tendo como base novamente, um período de auge do café, Suzigan aponta para o fato de que "a indústria de óleo de caroço de algodão recebeu grandes investimentos em 1920-21 quando sete fábricas de óleo e uma grande fábrica central e refinaria de óleo foram estabelecidas por uma única empresa" (1986:87). A indústria de carnes, a primeira fábrica de cimento bem sucedida e outros empreendimentos foram resultado direto do programa de valorização do café, política fiscal e monetária expansionista (1922-23) e conseqüente valorização da taxa de câmbio real, que se encontrava deprimida. Pode-se dizer também que muitas indústrias tiveram seu nascedouro com o advento da I Guerra devido a dificuldade de importar, como foi o caso do papel e dos calçados por obra de importadores.

consumo que surge como praticamente a única grande indústria, tem como justificativa o fato de a "tecnologia que era relativamente simples, mais ou menos estabilizada, de fácil manejo e inteiramente contida em equipamentos amplamente disponíveis no mercado internacional, e o tamanho da planta e o investimento inicial inteiramente acessíveis à economia brasileira de então" (1975:162).

Não é nosso objetivo discutir os primórdios da industrialização brasileira, mas apenas mostrar que a indústria que se montou na base do desenvolvimento brasileiro era geneticamente diferente da agroindústria processadora moderna. As razões para o não aprofundamento dessa agroindustrialização são diversas e implicam numa análise mais abrangente da economia brasileira e mundial da virada do Século (ver a respeito Cardoso de Mello, 1975). Basta por ora retermos que, a partir desse primeiro surto de industrialização no setor de bens de consumo não durável as atividades de processamento passam por lentas modificações, enquanto os setores de bens de capital e bens de consumo durável se transformam com celeridade até completar, nas décadas de 50 e 60, o processo de industrialização em bases modernas.

No início do século, a agroindústria brasileira se caracterizava por sua base mercantil. No período anterior à Primeira Guerra, a principal fonte de capital para a indústria foi o "capital mercantil", pois o reinvestimento de lucros foi pequeno e o capital estrangeiro praticamente não existiu⁽⁷⁾. A agroindústria processadora que ressurgiu na década de 50, diante de um consolidado setor de bens duráveis e de um novo contexto urbano, não é uma continuação daquela agroindústria processadora. O processo, intensivo e extensivo, de substituição de importações, iniciado nos anos 30 e a industrialização pesada dos anos 50, contribuíram decisivamente para essa nova configuração.

Entre 1929 e 38, segundo Tavares (1977:76), as importações de bens de consumo não duráveis caem, devido à crise internacional, 70% em relação ao período pré-crise. Este fato leva a um processo de substituição de importações, que se inicia com bens mais simples - alimentos, bebidas e alguns manufaturados - e, dada a urbanização existente⁽⁸⁾, é impulsionado pelo próprio dinamismo do mercado. A insatisfação da demanda acelerou a substituição das importações. Segundo Padis

(7) Até 1930 a presença do capital estrangeiro estava localizada principalmente nos serviços públicos. Os primeiros investimentos estrangeiros de maior porte vão ocorrer somente em meados dos anos 20 na área de frigoríficos e esmagamento de caroço de algodão. Ver a este respeito Prado Jr. (1970), especialmente o capítulo 25.

(8) Burbach e Flynn (1980) identificam este período como o grande surto de industrialização da América Latina, que contou com a concorrência das empresas transnacionais que passaram a intensificar a sua atuação na região. As razões para o movimento industrializante estão ligadas ao mau desempenho dos produtos agrícolas nos mercados internacionais.

(1977:238) "A crise de 1929 tendo provocado uma baixa geral de preços acarretou uma queda na capacidade de importação dos países latino americanos tradicionais"⁽⁹⁾.

As fontes de financiamento colocadas à disposição pelo Estado se resumiam à tradicional Política Cambial e a alguns novos instrumentos de crédito. Entre estes figurava um intrincado sistema de descontos que tinha como base a CAMOB-Caixa de Mobilização Bancária, criada em 1932(Ver Abreu, 1990).

Segundo Versiani (1987), o ano de 1933 foi um marco para a indústria brasileira, pois tanto a acumulação industrial como a renda fiscal do Estado se desvincularam da acumulação cafeeira. A partir de então, tem-se o início da gestão de um novo padrão de financiamento. No âmbito da política fiscal, o financiamento de uma série de setores industriais estava ligado diretamente às tarifas alfandegárias incidentes no café. Na década de 20, o Governo Federal havia concedido isenção de impostos para a industrialização do algodão e da borracha por, respectivamente, 15 e 25 anos.

Da crise dos anos 30 até 1948, a política de substituição das importações funcionou sem grandes problemas. Até então, esse processo tinha ocorrido de uma maneira próxima à construção de um edifício, onde se atua em vários andares ao mesmo tempo, mas com graus de profundidade distintos.

(No Brasil) era praticamente impossível que o processo de industrialização se desse da base para o vértice da pirâmide produtiva, isto é, partindo-se dos bens de consumo menos elaborados e progredindo lentamente até atingir os bens de capital (Tavares,1977:46).

Assim, o processo de modernização dos setores tradicionais com a consequente substituição das importações não poderia se aprofundar sem uma ênfase maior nos setores de bens de capital, insumos e até mesmo bens de consumo durável. Isto representava uma limitação importante à necessária endogeneização da dinâmica produtiva.

A modernização da indústria alimentar, têxtil e de papel celulose, entre outras, necessitava para o seu desenvolvimento, da colocação de outras pedras no edifício industrial, construindo a importante base da pirâmide. O exemplo colhido por Pires e Bielschowski (1978) sobre a indústria de laticínios da década de 40 é bem ilustrativo das condições de desenvolvimento da agroindústria processadora. A industrialização do leite e a sua expansão horizontal encontravam, nessa época, sérios obstáculos devido a não existência de equipamentos básicos de processamento.

(9) Na Argentina o processo ocorreu de forma muito semelhante. A instalação da indústria alimentar e afins se dá nas últimas décadas do século XIX e o aprofundamento desta industrialização com a incorporação de novos setores (Ver Gatto, F. & Gutman, G.E. (1989)). Na realidade em toda América Latina, os anos 30 inaugura-se um processo "hacia dentro", ou como se costuma denominar na bibliografia: substituição de importações.

Alguns, como pausterizadores, tanques de estocagem e preparadores de creme, só começaram a ser produzidos no Brasil na década de 50, e o equipamento para a produção de leite em pó e queijo só encontrará similar nacional na década de 60.

O edifício industrial foi sendo construído aos poucos ao mesmo tempo em que se impunham novas exigências ao setor agrícola ligado a essas atividades. Com efeito, a partir da década de 40, os setores da agroindústria vão acompanhar "pari passu" o desenvolvimento dos demais setores da indústria de transformação. Desta forma, não se configurará em nenhum momento o fenômeno de os setores agroindustriais "puxarem" o crescimento da indústria. Pelo contrário, a agroindústria processadora, de forma geral sempre esteve na dependência direta do desenvolvimento do setor das máquinas, equipamentos e insumos para a agricultura, já que apenas este poderia suprir os requisitos técnicos que permitiriam a regularização e a padronização da matéria-prima agrícola, utilizada na agroindústria processadora (ver Kageyama, 1985:48).

Com a integração agricultura moderna-agroindústria, que começa a se delinear nos anos 60 e 70, passa-se a contar com produtos uniformes do ponto de vista industrial e com um fluxo regular de matéria-prima. Inicia-se, então, a montagem de uma nova articulação agricultura-indústria, diferente daquela do início do século.

Anteriormente a articulação era feita "para frente", da agricultura para a indústria, através de verticalização de capitais agrários e comerciais. Nos anos 60, o movimento é diferente. Capitais industriais, muitos deles transnacionais, como parte de sua estratégia de crescimento e aproveitando-se das políticas estabelecidas pelo Governo Federal, buscam integração com a agricultura e até mesmo com a produção de bens de capital e insumos para a agricultura. Em que pese o caráter anárquico do capitalismo, o Estado apontava uma direção e para lá se dirigiam os interesses industriais.

O fator determinante para esta nova articulação agricultura/indústria que se inaugura nos anos 60 está na presença do Estado, através da mediação e administração das políticas públicas. A partir daí, a articulação indústria-agricultura não poderia mais ser explicada por qualquer outro mecanismo que não ao direcionamento imposto e estimulado pelo Estado à mercê das pressões exercidas por grupos de interesses setoriais, com maior influência no aparelho de Estado.

A seguir serão apresentadas evidências que demonstram como ocorreu esta nova articulação entre agricultura e indústria, a partir dos anos 60.

3. ESTRUTURA E EVOLUÇÃO DO PROCESSAMENTO AGROINDUSTRIAL NO BRASIL

3.1. Antecedentes

Com o fim da II Grande Guerra, abrem-se novas oportunidades de mercado para a indústria norte-americana na Europa. Privilegiadas com o encargo de reconstrução do Velho Continente, as empresas norte-americanas diversificam suas aplicações de capital, investindo em países, cuja economia havia sido desestruturada durante a guerra. Aproveitando oportunidades que se colocavam na América Latina, as empresas européias tradicionais passam a ver nesse território uma área de resguardo contra o avanço comercial americano. Tal movimento propiciou a instalação no Brasil, no final dos anos 40 e início dos 50, de filiais da tradicional indústria européia que, em conjunto com a indústria norte-americana, fizeram com que o País passasse a contar com o início de uma moderna indústria de alimentos processados.

Esta nova e mais avançada forma assumida pelo processo de internacionalização do capital (a conglomeração financeira) manifestou-se, num primeiro momento, pela penetração das empresas norte-americanas no Canadá, na Inglaterra e na Europa Continental, no bojo dos programas de reconstrução do post-guerra. As amplas vantagens financeiras que gozavam, ameaçavam a estabilidade de suas congêneres européias que foram obrigadas a aceitar o desafio levando-o, inclusive a um terreno que talvez lhe fosse mais propício. Explica-se, deste modo, a preponderância da entrada do capital europeu e o relativo desinteresse da grande empresa norte-americana, mais preocupada, então, em ocupar os mercados centrais (europeus) mais sólidos e promissores, onde a sua participação era, ainda relativamente pequena (Cardoso de Mello, 1977:127)⁽¹⁰⁾.

(10) Para a indústria automobilística a chegada das européias Mercedes-Benz, DKW, Volkswagen, Renault, Sinca, Scania e outras suplantou em muito o investimento de empresas norte-americanas. No entanto no terreno alimentar os norte-americanos já possuíam uma larga experiência no mercado de conservas, com amplos esquemas de distribuição, o que os colocava na dianteira em relação aos europeus. Além disto, na Europa do pós-guerra a indústria alimentar não vivia propriamente os seus melhores momentos. Dados coletados por Werner Boer (1985) para o começo da década demonstram supremacia absoluta do Capital Norte-Americano com 43,9% do total, seguido pelo Canadá com 30,3%, Reino Unido com 12,1%, França (3,3%), Uruguai (3,1%), Panamá (2,3%) e outros (5,04%). No final da década de 60 quando o Banco Central passa a fazer uma estatística recorrente dos investimentos estrangeiros no Brasil temos a seguinte situação: Estados Unidos (47,7%), Suíça (13,9%), Alemanha Federal (10,4%), Canadá (9,8%), Reino Unido (6,4%), Japão (3,2%), França (2,0%) e outros (6,6%).

Segundo Candal (1977:245), a industrialização não se deu de forma clássica com o aprofundamento do mercado de massas como se verificou na Europa. A primeira fase da industrialização brasileira, baseada no consumo de bens tradicionais, permaneceu um longo período sem se aprofundar, ao mesmo tempo, a diversificação da indústria não se colocava devido às barreiras que a liberalização das importações apresentava para a produção interna.

A internacionalização e o aumento da população urbana, induziram à modernização e ao crescimento, simultâneos à uma perda de importância relativa da agroindústria processadora frente aos demais segmentos industriais. Podemos afirmar, com base nas estatísticas da época, que os segmentos têxtil e alimentar brasileiros participaram com mais de 50% do valor total da produção durante a primeira metade do século XX (Tavares, 1977:92). No entanto, já no final da 2ª Grande Guerra, pesados investimentos estatais e estrangeiros em setores de base para a produção de bens de consumo durável levam à crescente diversificação dos segmentos industriais, deixando para trás a indústria têxtil e alimentar. Os Censos Industriais de 1949 e 1959 já registram esta mudança na composição da produção industrial brasileira. A tabela III.1 indica este movimento.

TABELA III.1
BRASIL:
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL DE ALGUNS SETORES INDUSTRIAIS
NO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL E NO EMPREGO
(1949-55).

Setores	Em porcentagem			
	1949		1955	
	VTI	Emprego	VTI	Emprego
Agroindústria	54,2	55,7	47,1	51,9
Têxtil	19,6	26,5	18,5	25
Madeira	4,2	4	3,7	5,3
Couro e peles	1,3	1,7	1,4	1,5
Prod. alimentares	20,5	18	14,6	13,9
Bebidas	4,5	2,9	3,7	2,9
Papel e papelão	2,2	1,9	2,9	2,3
Borracha	1,9	0,7	2,3	1
Não agroindústria	45,8	44,3	52,9	48,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborada a partir de Viceconti (1977)

Verificamos que a participação da agroindústria no Valor da Transformação Industrial se reduziu de 54,2% para 47,1%, enquanto o emprego se reduziu de 55,7% para 51,9%. Esta queda na participação da agroindústria processadora foi determinada pela perda de dinamismo do segmento tradicional desse setor (têxtil, madeira, alimentos etc). As duas únicas atividades agroindustriais que aumentam de forma significativa sua participação no VTI foram papel e papelão e borracha que, de certa forma, são bens intermediários, cuja ênfase foi reforçada pela política industrial do período. Fora da agroindústria, os ramos que mais cresceram, aumentando sua participação na indústria de transformação foram: química e farmacêutica, metalurgia, mecânica, material de transporte e material elétrico e de comunicações. Em 1958 estes ramos representavam quase 40% da produção industrial, contra apenas 21 % registrados no Censo de 1949 (Ver Tavares, 1977:92).

3.2 Estrutura Interna da Agroindústria Processadora no Período Recente.

Ao compararmos a agroindústria processadora brasileira com suas similares internacionais, observamos que a sua participação no Complexo Agroindustrial (indústria para a agricultura - agricultura - agroindústria Processadora) é bastante elevada. Está no nível dos 50% do total do valor adicionado para a década

de 70, semelhante ao que se observa nos Estados Unidos⁽¹¹⁾. Como será visto mais adiante, a partir dos anos 70 a agroindústria processadora se moderniza e se capacita tecnologicamente, mas perde participação diante de outros setores da indústria de transformação. A tabela III.2 apresenta a evolução da participação da indústria da agricultura no total da indústria entre 1960 e 1985⁽¹²⁾.

Devido às modificações conceituais realizadas no Censo Industrial de 1975 e posteriormente, no de 1980 torna-se difícil compará-los com as estatísticas anteriores. Para estes censos o IBGE revisou totalmente o conceito de estabelecimento modificando a forma como se apresentavam anteriormente. Além disto, os grupos e sub grupos foram redivididos fazendo com que se perdesse a capacidade de

(11) Segundo levantamentos de Bittencourt de Araújo et alli (1990) com base no Censo de 1980 o agribusiness brasileiro seria "o maior negócio do país" movimentando mais de US\$ 140 bilhões. Deste total 11,4% representam o valor adicionado obtido na venda de insumos, 27,8% na agropecuária propriamente dita, 30,5% para o processamento agroindustrial e 30,3% para a fase de distribuição. Não há estimativas sobre o peso do agribusiness brasileiro tendo como base os Censos de 1985, pois estes ainda não foram divulgados na sua forma definitiva. Acreditamos porém que deve ter ocorrido um crescimento no peso do agribusiness vis-a-vis os demais setores industriais. Teixeira Neto (1991) estima um aumento da participação do gênero produtos alimentares de 13,9% para 16,0% (sendo 24,4% e 24,5%, respectivamente, considerando toda a indústria da agricultura, como podemos observar na Tabela III.2, no total da indústria, entre 1980 e 1985. Da mesma forma, o ano de 1985, foi um ano de grande crescimento para a agropecuária, 10,1% contra 8,4% do PIB em geral. Estas evidências nos levam a acreditar em um aumento na participação e também em valores monetários, do que os autores denominam agribusiness brasileiro.

Davis & Goldberg (1957) estimaram que o agribusiness norte-americano movimentava US\$ 236,5 bilhões em 1954 compreendendo entre 35 a 50% do Valor Adicionado da economia, dependendo da estatística que se tome.

(12) Tomou-se o mesmo critério de identificação dos setores agroindustriais utilizado por Muller (1981:36), esta divisão é muito útil pois permite a confrontação dos números de 1970 com o Censo de 1960. Resumidamente, os gêneros e os grupos observados são os seguintes: Madeira, Couros e Peles, Química (óleos vegetais), Têxtil (beneficiamento de fibras vegetais), Produtos Alimentícios, Bebidas, Fumo.

comparação entre os diversos períodos⁽¹³⁾. Tendo em vista estas dificuldades optou-se por extrair comparações apenas entre 1975, 1980 e 1985, e não entre estes e os demais quando os dados forem os censitários, embora a tabela III.2 apresente as informações para todo o período permitindo uma visão geral do movimento que queremos destacar. Vale lembrar ainda que estes números refletem apenas uma aproximação do que

(13) Delimitou-se a agroindústria processadora, tomando como base os Censos Industriais de 1975, 1980 e 1985, os seguintes gêneros e grupos:

1. Madeira.

- 1.1. Madeira desdobrada,
- 1.2. Fabricação de chapas prensadas,
- 1.3. Artefatos de tanoaria,
- 1.4. Artefatos diversos
- 1.5. Bambu,
- 1.6. Cotiça,
- 1.7. Carvão Vegetal. (este sub-setor envolve, em geral, marcenarias que realizam o primeiro

processamento da madeira. Há também a presença de peças revestidas com fórmica ou outros materiais plásticos)

2. Papel, Papelão e Produtos Similares

- 2.1. Fabricação de Celulose e Pasta Mecânica
- 2.2. Fabricação de Papel, Papelão, Cartolina e Cartão.

3. Borracha.

- 3.1. Beneficiamento de Borracha Natural.

4. Couros, Peles e Artigos Similares.

- 4.1. Secagem, Salga, Curtimento e outras preparações.

5. Química.

5.1. Óleos, Ceras e Gorduras. (fabricação de óleos vegetais e animais, gorduras vegetais e animais, carnes vegetais)

- 5.2. Alcool (até 1970 este grupo estava incluído no gênero bebidas)

6. Têxtil.

6.1. Beneficiamento de Materiais Têxteis. (beneficiamento de fibras têxteis, fabricação de estopa, de materiais para estofos e recuperação de resíduos têxteis)

7. Produtos Alimentares.

7.1. Beneficiamento, Torrefação e Secagem de Produtos Alimentares (beneficiamento, moagem, torrefação de café, cereais e produtos afins)

7.2. Conservas, Especiarias e Condimentos. (preparação de refeições e alimentos, conservados, produção de refeições preparadas industrialmente, produção de conservas de frutas, legumes e outros vegetais, preparação de especiarias e condimentos e fabricação de doces e confeitaria)

7.3. Abate de Animais e Preparação de Conservas de Carne, inclusive sub-produtos da Banha. (abate de animais em matadouros, frigoríficos e charqueadas, preparação de conservas de carne, de produção de banha de porco e outras gorduras comestíveis de origem animal)

- 7.4. Conservas de Pescados.

7.5. Leite e laticínios.

7.6. Açúcar.

7.7. Massas Alimentícias e Biscoitos.

7.8. Outros Produtos Alimentares, inclusive fabricação de Manteiga de Cacau. (fabricação de rações para animais (que é um grupo da "indústria para a agricultura"), sorvetes, óleos vegetais refinados para a alimentação, fabricação de vinagre, fermento, leveduras e coalhos, preparação de sal, fabricação de gelo fabricação de farinhas de carne, sangue, osso, peixe, etc.)

8. Bebidas.

8.1. Cervejas. (fabricação de cervejas e malte)

8.2. Vinhos.

8.3. Aguardente.

8.4. Outras Bebidas Alcoólicas.

8.5. Bebidas Não Alcoólicas.

9. Fumo

- 9.1. Preparação de Fumo.

denominamos de agroindústria processadora pois, pelas informações censitárias, é muito difícil separar o primeiro do segundo processamento e ainda, as matérias-primas de origem agropecuária das demais.

TABELA III.2
BRASIL
PARTICIPAÇÃO DA INDÚSTRIA DA AGRICULTURA¹
SOBRE O TOTAL DA INDÚSTRIA
1960-1985

	Em porcentagem				
	1960	1970	1975	1980	1985
No de estabelecimentos	33,4	30,5	42,7	32,7	35,7
Pessoal ocupado	21,1	19,8	33	21,5	29,7
Valor da produção	30,8	25,4	24,7	24,4	24,5

Fonte dos dados brutos: Muller(1981:46) e FIBGE-Censos Industriais. Elaboração do Autor

¹ Os Gêneros, Classes e Setores envolvidos neste recorte referem-se a aquelas atividades industriais de base agropecuária em seu primeiro processamento

Apesar das limitações colocadas anteriormente, observamos que a tendência da participação do setor agroindústria dentro da indústria como um todo se mantém em queda relativa. Arriscando-se uma comparação cautelosa com os censos anteriores e com a situação da primeira metade do século, poderia-se afirmar que a agroindústria perdeu participação em relação aos demais setores industriais. Segundo Muller (1981:47):

(...) pode-se afirmar que os setores da indústria da agricultura alcançaram um teto de participação na indústria de transformação nos anos 50, declinando a partir de então.

Internamente porém, houve profunda modificação nas posições dos setores agroindustriais. As mudanças ocorridas na economia já no início dos anos 60 conferiram um perfil oligopólico a estes setores, ao mesmo tempo em que o capital estrangeiro penetrava em determinadas atividades com uma certa hegemonia sobre o nacional.

Comparando a composição do capital dos setores agroindustriais nas décadas de 70 e 80 com a observada no início da industrialização ou mesmo na fase de substituição das importações, verificamos importantes mudanças. O antigo capital agroindustrial processador foi quase que totalmente substituído por um novo capital nacional ou estrangeiro que tem base um novo padrão de concorrência, calcado nas práticas oligopolistas.

Alguns empreendimentos industriais das primeiras décadas do nosso século têm no seu desenvolvimento, a explicitação dessas mudanças ocorridas nos anos 70 e 80. Passaremos, a seguir a enumerá-los.

a) Frigoríficos

No final do século passado instalaram-se no Brasil os primeiros frigoríficos. Eram de pequeno porte e tinham como objetivo abastecer a crescente demanda urbana que estava sendo criada. Os grandes frigoríficos brasileiros surgem apenas a partir da década de 10 nos atuais Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, visando o atendimento da demanda interna, mas também à dos os países em guerra na Europa.

A entrada dos grandes grupos estrangeiros que irão dar corpo ao segmento de abate inaugura-se com a vinda da Wilson, um dos maiores grupos da indústria de processamento de carnes dos Estados Unidos (Ver Suzigan, 1986:335) em 1913; da Anglo, de capital britânico em 1912; da constituição da Brazilian Meat Company em 1917; da Armour em 1917 e da Swift em 1919, ambas de origem norte-americana. Além destes empreendimentos outros pertencentes a família Matarazzo e grupos de capitalistas nacionais se desenvolveram no período.

Esses grupos, que sobreviveram por mais de 50 anos, iniciaram um rápido declínio na década de 60, contrabalançado pela ascensão de novos grupos nacionais como o Bordon, Mouran, La Villete, o frigorífico Kaiowa e aqueles de origem na avicultura ou suinocultura como o Sadia, Perdigão, Chapecó, Frango-Sul, Seara (Grupo Hering) e outros. Na realidade todas as empresas, que tiveram suas atividades iniciadas no começo do século, foram vendidas ou fecharam as suas portas, tendo o seu patrimônio incorporado por novos grupos ⁽¹⁴⁾.

O momento de inflexão observado no setor se dá no início dos anos 60, quando as empresas estrangeiras não demonstram agilidade para se adaptar ao ritmo de expansão imposto pela rápida urbanização do País. Enquanto isto, os grupos nacionais, adaptados às crescentes imposições sanitárias, com apoio financeiro do Estado e, principalmente, acesso às escassas fontes de matéria-prima, conseguem se estabelecer na liderança do segmento.

(14) Uma boa descrição das mudanças ocorridas neste setor pode ser encontrada em Muller (1990). Neste trabalho o autor demonstra que em meados dos anos 70, quando ocorreu o avanço das exportações de carne bovina, por ironia, as três empresas estrangeiras (Swift, Armour e Wilson) tratavam da venda de parte ou da totalidade de seu patrimônio.

b) Indústria Açucareira

O núcleo moderno da agroindústria açucareira se instala em São Paulo nos anos 20 (Cano, 1977:67; Szmrecsányi, 1986:29). Já existia alguma atividade na produção e refino do açúcar em períodos anteriores, no entanto o grande impulso é dado pela crise do café e conseqüente erradicação de milhões de pés da rubiácia. O antigo quadrilátero do açúcar, formado por Sorocaba, Piracicaba, Mogi Guaçu e Jundiaí⁽¹⁵⁾ se alarga e São Paulo deixa de ser apenas refinador, com pequena parcela de seu consumo produzida internamente⁽¹⁶⁾, para se transformar em grande produtor. Ao final dos anos 40 a Região Centro-Sul ultrapassa o Nordeste, como um todo, em termos de produção física de açúcar, e o estado de São Paulo se consolida como o núcleo dinâmico da agroindústria açucareira.

Na década de 30 novas usinas são montadas em Sertãozinho, Cravinhos, Araraquara, Pontal e outras cidades da região de Ribeirão Preto e na Alta Mogiana. Segundo Ramos (1983) os quatro maiores grupos açucareiros paulistas na década de 30 - respondiam por 64,2% da produção nacional do período 1930/31 a 1935/36 - eram, pela ordem: Societé des Sucreries Brasiilienes (28,2% da produção), Morganti (17,3%), Francisco Junqueira (9,8%) e Matarazzo (8,9%).

Em que pese os casamentos e as uniões entre famílias açucareiras, há uma mudança radical no quadro açucareiro paulista em um lapso de 30 anos. Na década de 40 incorporam-se novos grupos provenientes da indústria (Dedini, Irmãos Biagi e Zillo-Lorenzetti)⁽¹⁷⁾ ou da alta finança como Silva Gordo (do Banco Português) ou mesmo da construção civil, como os Balbo⁽¹⁸⁾.

Com a expansão do início dos anos 70 e, mais tarde com o advento do Proálcool temos uma novíssima composição de capital dos grupos açucareiros, agora também alcooleiros. Sem dúvida, preservam-se os

(15) Sobre a economia açucareira paulista dos Séculos XVIII e XIX ver o excelente trabalho de Petrone (1968).

(16) Estimada em 20% por Cano (1977:67).

(17) Sobre as ligações da indústria de equipamentos com a indústria açucareira ver Negri (1981).

(18) Cabe observar que muitos destes novos usineiros era imigrantes que iniciaram a sua atividade no Brasil como empregados das fazendas de café e cana-de-açúcar e depois progrediram plantando cana. Este é o caso da família Ometto. O seu patriarca, Pedro Ometto, iniciou como administrador dos negócios agrícolas da família Morganti (Ver Revista Senhor, 19/10/83, p.54).

No entanto, muitas destas famílias como Zillo-Lorenzetti, Biagi e Marchesi atuavam também na indústria, principalmente têxtil, como pequenos investidores (Ramos, 1983:85). Os casos mais importantes de industriais que se transformaram em usineiros são os das famílias Dedini e Zanini, ainda que, segundo a história de Mário Dedini (patriarca da família) suas atividades no Brasil tivessem se iniciado na qualidade de encarregado das oficinas da Usina Morganti.

tradicionais nomes da década de 40 e 50 como os Ometto/Dedini, Biagi (Zanini) ou até mesmo algumas usinas do início do Século como aquelas pertencentes aos Junqueira ou Matarazzo.

No entanto, desta feita as usinas foram reorganizadas em sua maior parte em dois poderosos cartéis : a COPERSUCAR-Cooperativa Central dos Produtores de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo e a SOPRAL - Sociedade dos Produtores de Açúcar e Álcool. Seus componentes são, além dos grupos tradicionais dos anos 50, novas sociedades formadas por industriais, cooperativas ou mesmo profissionais liberais.

Na década de 80 as maiores usinas paulistas, em termos de moagem de cana, eram a da Barra, São Martinho, São João (Araras), Bonfim, Santa Elisa e Santa Adélia todas pertencentes a grupos constituídos a partir dos anos 40. Entre os maiores grupos não se encontra nenhum da "velha guarda". A Copersucar - que reúne 70 usinas e cinco destilarias autônomas no Centro-Sul - chegou, na safra 1990/91, a produzir na 27,9% da cana brasileira, 26,7% do açúcar e 30,3% do álcool, além de estar na refinação e produção de café, posicionando-se como a maior empresa do ramo alimentar brasileiro⁽¹⁹⁾ e ⁽²⁰⁾.

c) Indústria Têxtil

No Brasil da década de 70 poucas empresas do ramo têxtil criadas nos primórdios da industrialização sobreviveram. Dos famosos cotonifícios Matarazzo, Scarpa, Crespi pouco sobrou após 50 ou 60 anos. Boa parte dessas empresas entrou em precoce decadência, substituídas por novos grupos.

Segundo Albuquerque (1982:131), o algodão fornecia 95% do óleo comestível consumido na época, "sendo que três das nove fábricas monopolizavam 85% da produção, liderados pela Matarazzo, que também era produtor têxtil - juntamente com Scarpa - desde o início do século". Recorda Dean (1971) que cedo alguns capitalistas perceberam que as grandes fábricas têxteis das cidades estavam presas aos descaroçadores de algodão do interior. Pereira Ignácio em sociedade com Scarpa, comerciantes de algodão, souberam tirar proveito dessa situação, através da compra de descaroçadores na região de Tietê, em São Paulo, e contatos com fabricantes de máquinas norte-

(19) A empresa apresentou um faturamento superior a US\$ 2 bilhões figurando como a maior empresa do setor de alimentos segundo a publicação Melhores e Maiores da Revista Exame. Os dados de participação foram extraídos do balanço publicado em 18/06/91.

(20) Estas mudanças que ocorrem no núcleo dinâmico da agroindústria canavieira, que é São Paulo já não ocorrem da mesma forma no Nordeste. Para esta região, se dá um importante movimento de centralização e depois concentração no período entre guerras e, mais tarde a entrada de alguns novos grupos na produção de álcool, principalmente em Alagoas, por ocasião do Proálcool. Entretanto, a estrutura básica dos capitais envolvidos na produção não se altera em todo o período analisado. (Ver a este respeito Pinassi (1987) e Lima (1987).

americanos. Durante a I Guerra, com a escassez de matéria-prima, os sócios se aproveitaram da fragilidade dos seus clientes e arremataram, em hasta pública, a Votorantim, segunda maior fábrica de tecidos de S.Paulo, de propriedade do Banco União (Ver Dean, 1971:113).

Por outro lado, certos grupos que se instalaram no segmento algodoeiro, nas décadas de 20 e 30, se diversificaram e hoje são potentes empresas do ramo de fiação e tecelagem, como a Santista (Grupo Bung & Born de origem moageira, desde 1916) cuja subsidiária Tatuapé é a maior fiação do País. Estão também nesse caso, outras fábricas centenárias que trocaram de mãos, passando a empresas estrangeiras ou novos atores (Nova América, Dona Isabel, Fábrica Bangu e outros). Depois de um auge vivido durante a II Guerra Mundial, período em que o Brasil se tornou grande exportador de tecidos, a indústria nacional se retrai (Ver Prado Jr., 1970: 305) e enfrenta uma longa agonia, até a década de 60, quando se iniciam as mudanças de comando neste segmento industrial.

O setor registrou também a entrada de imensas malharias como a Hering, Mafisa, Malwee e Teka em Santa Catarina, além de empresas de capital estrangeiro especializadas com certos tipos de tecidos, como é o caso da Alpargatas, Kanebo e Rhodia. Hoje a Matarazzo está praticamente fora da produção têxtil, tendo apenas pequenas participações em empresas, e os Scarpa e os Pereira Ignácio desfizeram a sua sociedade poucos anos depois.

d) Papel e Celulose

A Cia. Melhoramentos, primeira empresa de papel de maior porte criada em 1890 pelo Cel. Rodovalho cresceu e alterou a sua composição de capital no Século XX. Em 1972, foram vendidas 49% de suas ações ordinárias ao grupo alemão Papierfabriken Heinrich Nicolaus GmbH.

A Klabin, maior fabricante de celulose (20% de participação) e papel (15%) teve melhor sorte, continua em mãos da família Klabin com 51,3% de participação, do Grupo Monteiro Aranha com 20,0% estando o restante pulverizado pelo mercado acionário. A Cia. Fabricadora de Papel fundada em 1910 pelos irmãos Klabin, inicia suas atividades importando e produzindo papel de aparas para depois produzir papel de imprensa e celulose para exportação.

Muitas outras pequenas fábricas surgidas na década de 20 desapareceram em poucos anos (Ver Suzigan, 1986:295 e seguintes). Outro surto industrial do setor só aparece na década de 50, com a entrada de novos grupos produtores a partir dos incentivos colocados pelo Plano de Metas. Nesse período, surgem os grupos Suzano Feffer - resultado da aquisição da

Indústria de Papel Rio Verde (em Suzano) pela família Feffer⁽²¹⁾ -, Simão, Facelpa e outros menores.

Na década de 70, o setor passa a contar com uma parcela de empresas de capital estrangeiro como é o caso da Champion, Cenibra, Riocell - inaugurada em 1972 pelo grupo Borregaard da Noruega e depois nacionalizada e adquirida pela Klabin -, Aracruz (originalmente do grupo Brascan) e outras de menor importância. Já nos anos 80 e 90 dado o dinamismo do setor tem início a operação de novas unidades sob o comando de grupos financeiros como o Bamerindus (Inpacel), Safra (Bahia Sul), Zogbi (Ripasa) e de holdings como o grupo Votorantim (Celpav)⁽²²⁾.

e) Indústria Alimentícia

Apesar de termos mencionado anteriormente a indústrias de carnes, há necessidade de avaliarmos a indústria de alimentos como um todo.

Observamos claramente três fases demarcadas no desenvolvimento da indústria de alimentícia no Brasil.

i) A fase inicial corresponde ao primeiro surto de industrialização brasileiro, onde a presença de moinhos, óleos vegetais, carnes, açúcar formava um conjunto de pequenas e médias empresas⁽²³⁾ voltadas ao abastecimento da crescente população urbana.

ii) A segunda fase tem início nos anos do pós-Segunda Guerra e que traz ao Brasil uma infinidade de novos capitais que passam a atuar em novas áreas da indústria alimentar. Este ciclo de expansão tem como elementos principais:

. A disseminação do padrão de consumo norte-americano baseado nos enlatados e nas comidas semi-elaboradas. A introdução de novos hábitos de compra e de consumo vão se dar por conta de um grande esforço mercadológico para difusão do famoso "american-way-of-life".

. A difusão de novos equipamentos de comercialização de alimentos apoiados no auto-serviço. O primeiro supermercado, conhecido como tal, instala-se em São Paulo em 1953 (Supermercados Sirva-se),

(21) Ver o depoimento de Leon Feffer em Aquino (1989). Este tema voltará a ser analisado no capítulo 5.

(22) Baseamo-nos em material promocional da Cia. Melhoramentos, Anuários da Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose, documentos internos do BNDES e na Revista Balanço Anual da Gazeta Mercantil.

(23) Ver Cano (1977:221) onde se comprova que o tamanho dos estabelecimentos industriais de produtos alimentícios era um tanto inferior, em termos de capital, a outras indústrias como a Têxtil, Vidros, Papel, Fósforos, Cordoalha e outras.

pertencente ao grupo fumageiro Souza Cruz. No mesmo ano surgia, na cidade de São José dos Campos um supermercado pertencente à Tecelagem Paraíba. No Rio de Janeiro, as primeiras lojas surgiram em 1955, sendo uma delas, o Supermercado SU-CO, instalada sob a supervisão de um técnico norte-americano (Ver Cyrillo, 1987:66). Após uma década esses equipamentos já estavam na casa do milhar⁽²⁴⁾.

O apoio governamental à instalação de novas indústrias de alimentos (ver adiante por ocasião da análise dos Planos de Governo) e as facilidades dadas à entrada de capital estrangeiro.

Neste período há uma mudança generalizada na estrutura de capitais do setor, e a indústria se torna crescentemente oligopolizada. Roger Burbach e Patricia Flynn (1982), em seu estudo sobre a entrada de capital norte-americano na indústria alimentar Latino Americana, apontam a instalação no Brasil das seguintes empresas neste período: Anderson Clayton (refinarias de óleos vegetais, 1948), Carnation (Leite Glória, 1960), Coca-Cola (café solúvel, 1957), CPC International (Dextrina, 1963), Del Monte Corp. (frutas e legumes enlatados, s.d.), General Foods Corp. (Kibon, 1957), Kellogg Co. (cereais, 1962), King Ranch Inc. (carnes, 1954), Pepsi Co. (bebidas, 1951), Quaker Oats (aveias, 1954), Standard Brands (amido, café, leite, 1957), Warner-Lambert (chicletes e confeitos, 1962).

Acrescentemos a estas informações os investimentos europeus de novas empresas e de empresas já atuantes no mercado brasileiro. Além disso um poderoso núcleo de empresas nacionais privadas se formou neste período, encastelando-se nos segmentos de moinhos (São Jorge), massas (Petybon, Adria etc.), conservas e molhos (Paoletti e Cica) e laticínios (Paulista, Rex, Mococa entre muitos).

iii) A terceira fase se inicia ao final dos anos 70, quando coincidem o período de desaceleração do crescimento industrial no Brasil e o início de um processo de reestruturação da economia mundial. A introdução de novas tecnologias e métodos organizacionais fazem com que a estratégia das empresas no exterior se altere, passando por novas formas de competição.

(24) Atualmente o ramo supermercados é o líder em faturamento no ramo comercial. Segundo a Revista Superhíper - da Associação Brasileira de Supermercados o setor faturou, em 1989, o equivalente a 4,6% do PIB, conta com 538 mil funcionários e 33.801 lojas em funcionamento no país. Além disto responde por 80% do abastecimento de alimentos à população brasileira (Superhíper - outubro de 1989 página 47). Segundo o Censo Comercial de 1985 do IBGE, os supermercados e hipermercados do Brasil, com exceção da Região Norte, comercializavam 78% das carnes conservadas, 74% dos hortigranjeiros, 72% dos cereais e leguminosas, 71% dos laticínios entre outros gêneros de primeira necessidade.

As ligações dos supermercados com a indústria alimentar vão além da simples compra e venda. "O aparecimento do supermercado como uma nova forma de distribuição de bens do varejo significou uma mudança radical não somente na infra-estrutura do ramo comercial, como teve efeitos significativos em outros setores da economia, alterando relações inter-departamentais e abrindo novas possibilidades para circulação do capital, tanto industrial como comercial" (Fundação Getúlio Vargas, 1981:78).

Contribui para esta fase também: o crescente protecionismo das economias, a recessão dos anos 80 nos países centrais e a formação de novos blocos comerciais.

Neste contexto o investimento em regiões novas, em desenvolvimento, parece ser uma boa alternativa para empresas especializadas na produção e distribuição de alimentos. Além de contar com maior taxa de crescimento em comparação com os países de origem, as transnacionais encontram ativos e mão de obra barata, legislação ambiental e de saúde liberal e um mercado praticamente virgem⁽²⁵⁾.

Esses aspectos fazem parte de um movimento mais geral de reestruturação industrial, apontado em diversos trabalhos da literatura de economia industrial⁽²⁶⁾. Movimento este apoiado em estratégias de coordenação entabuladas por estados nacionais.

Raul Green (1988), estudando a estratégia das grandes corporações européias do ramo alimentício, denomina esta fase de "Fase de Recentragem", pois é a partir de meados dos anos 70 que as empresas deixam de lado uma série de atividades marginais para se concentrarem na sua atividade principal, a transformação alimentar. Com isto e com a progressiva internacionalização do padrão de consumo, as empresas transnacionais em questão passam a disputar novos mercados, levando em conta, na sua estratégia, a possibilidade de sinergia com os grupos locais⁽²⁷⁾.

Nesta terceira fase da agroindústria alimentar no Brasil, temos um intenso movimento de reestruturação com a entrada de novos capitais e a mudança no comando de empresas nacionais, através de "joint-ventures" com empresas transnacionais. Devemos também registrar que o processo de concentração e reestruturação ocorrido no exterior no final dos anos 80, teve reflexos diretos no Brasil. Para as empresas norte-americanas, que viveram nos cinco últimos anos uma sucessão de "mergers" e a introdução das práticas de "leverage-buy-out" (LBO) nas Bolsas de Valores, ocorreram trocas de posições importantes. O mesmo se pode afirmar quanto às empresas européias que estiveram nos últimos anos em competição cerrada, visando ganhar

(25) Ver Ohmae (1989) respeitável consultor internacional de empresas. Além destes aspectos destacamos também o excelente trabalho de Charles Oman et alli (1988), onde se avalia a conveniência de contratos com firmas locais, conhecedoras do mercado como estratégia das empresas.

(26) Merece referência o trabalho de Tavares (1985) onde se coloca a discussão de um novo esquema Centro-Periferia com os capitais transnacionais atuando na Periferia sob a forma de "joint-ventures" com os capitais locais.

(27) Ver a este respeito Rizzi & Urban (1991). Estes autores demonstram que nesta fase de reestruturação da indústria alimentar é comum se verificar a adaptação do grande capital às estratégias de penetração local. Na Itália, por exemplo, o capital transnacional se associou à pequena e média empresa.

posições e estabelecer novos territórios, em função do novo quadro político a ser estabelecido na comunidade a partir de 1993⁽²⁸⁾.

A seguir apresentamos o Quadro III.1 com os principais movimentos observados na indústria alimentar brasileira nos últimos seis anos, configurando assim uma radical mudança de posições em determinados segmentos desta indústria.

(28) Ver a este respeito Belik (1989).

QUADRO III.1
BRASIL
PRINCIPAIS MOVIMENTOS DE PARTICIPAÇÃO OU PARCERIA NA
INDÚSTRIA ALIMENTAR (1985-91)

EMPRESA ENTRANTE	ORIGEM	EMPRESA ADQUIRIDA	SEGMENTO
Quaker Oats	EUA	Toddy e Coqueiro	Achocolatados e Pescados.
Dart & Kraft	EUA	Embaré	Balas e Doços
Sadia	BRA	Frig. Mouran	Carnes
Perdigão	BRA	Chapeco ¹ , Sulina e Borella	Carnes
Hering (Ceval)	BRA	La Villete e Betinha	Carnes
Bordon	BRA	Swift - Armour	Carnes
Danone Gervais	FRA	Chandler e LPC	Chocolates e Laticínios
M. Mars	EUA	Neugebauer	Chocolates
Ferruzzi SPA	ITA	Cica	Conservas
Gessy Lever	GB/HOL	Queijos Rex e Luna	Laticínios
Sodima	FRA	Lacesa (Yoplait)	Laticínios
Mansur (Leco)	BRA	Flôr da Nata	Laticínios
Hershey Foods	EUA	Petybon ² e Lacta	Massas e Chocolates
Nestlé	SUI	Ailiram ³ e Buitoni	Massas
Pepsi Co.	EUA	Elma Chips	Massas
Borden	EUA	Adria e Romanini	Massas
Fleishmann Royal	EUA	Maguary ⁴	Sorvetes e Sucos
CPC(Ref.Milho Bras)	EUA	McCormick e Kitano	Temperos
Parmalat	ITA	Teixeira, Supremo	Laticínios
Parmalat	ITA	Via Lactea e Alimba ⁵	Laticínios
Bongrain (Polenghi)	FRA	Scandia, C.Limpo ⁶	Laticínios
MD Foods	DIN	Vigor	Laticínios
Bung y Born	ARG	Petybon	Massas
Nabisco	EUA	Jupiter	Massas
Philip Morris	EUA	Kibon, Sorvane,	Sorvetes, Chocolates e Misturas
Philip Morris	EUA	Lacta ⁷ e Q'Refresco ⁸	Sorvetes, Chocolates e Misturas

Fonte: Pesquisa em Órgãos de Imprensa. Elaboração do Autor

Obs: As parcerias foram listadas a partir de 1985 e ordenadas por segmento da empresa adquirida.

Notas:

¹ 43% de participação

² Em associação com a Santista (Bunge y Born).

Possui "joint" também com a LPC-Danone.

³ Pertencia à Beatrice Foods (EUA)

⁴ Além dos Laticínios Alpha e Sta. Helena, menos importantes.

⁵ Pertencia à Souza Cruz(EUA)

⁶ Além dos Laticínios Aujuroca e Santa Rosa

⁷ A Lacta havia sido adquirida pela Suchard (FRA), passando depois 40% das ações à Philip Morris

⁸ 45% das ações

Legenda:

ARG - Argentina

BRA - Brasil

DIN - Dinamarca

EUA - Estados Unidos da América

FRA - França

GB - Grã-Bretanha

HOL - Holanda

ITA - Itália

SUI - Suíça

Evidencia-se no quadro III.1 uma nova onda de investimentos com troca de posições que, como foi apontado, segue a trajetória vivida pela indústria alimentar nos países centrais. Nesta terceira fase da indústria alimentar, ocorreram também a entrada de novos grupos nacionais e estrangeiros em setores estáveis, tais como suco de laranja, óleos vegetais e rações, fabricação de vinhos e licores e outros.

Parte desse movimento de crescimento da inversão estrangeira na agroindústria processadora foi registrado pelas estatísticas do Banco Central. Dados compilados, a partir de 1969, mostram que na, última década, mais de US\$ 2,4 bilhões entraram no País investidos na agroindústria, principalmente agroindústria alimentícia, que recebeu mais de um bilhão de dólares. Entretanto, o agrupamento do que denominamos de agroindústria processadora segue as limitações estabelecidas pelas informações do próprio banco.

Observamos pela tabela III. 3 que o investimento estrangeiro cresceu de US\$ 305 milhões para US\$ 4.790 milhões, em 22 anos, contra um crescimento de US\$ 1,7 bilhão para US\$ 35 bilhões na economia como um todo. A participação da agroindústria processadora no investimento geral foi levemente declinante, no período, situando-se em torno de 15% do total do investimento estrangeiro no Brasil⁽²⁹⁾.

(29) Sobre o capital estrangeiro, na década de 70, ver Sampaio (1978). Segundo dados levantados por Dreifuss (1987), junto ao Bureau of Intelligence and Research do Departamento de Estado Norte-Americano, os investimentos estrangeiros privados no Brasil nas indústrias leves, incluindo a industrialização de alimentos, chegavam a um terço do investimento total; sendo os outros dois terços divididos em utilidade pública, indústria pesada e serviços. Em 1969, segundo o mesmo autor, a "apropriação" da economia brasileira por interesses multinacionais era um fato consumado. As companhias multinacionais controlavam, entre outros setores: 100% da produção automobilística e caminhões, 55,1% dos produtos alimentícios, 47,0% das bebidas, 90,6% do fumo, 81,5% da borracha e 37,1% de couros e peles.

TABELA III.3
BRASIL:
INVESTIMENTOS E REINVESTIMENTOS ESTRANGEIROS NA
AGROINDÚSTRIA PROCESSADORA
1969-90

Em US\$ milhões

ANO	Fumo	Prod. Aliment	Madeira	Cel. e Papel	Borracha	Bebidas	Têxtil	TOTAIS		PARTIC. AGRO-IND.
								Agroind.	Econom.	
										(em %)
69	7,1	118,6	1,7	25,3	99,0	5,7	47,6	305,0	1710,4	17,8
1970	75,6	122,0	2,7	52,2	103,0	7,0	61,0	423,5	2347,0	18,0
71	112,1	135,4	4,0	67,9	103,7	12,8	69,7	505,6	2911,5	17,4
72	117,6	161,1	6,0	76,4	114,4	17,7	75,0	568,1	3404,1	16,7
73	160,7	191,5	18,6	88,8	116,3	29,7	122,6	728,1	4579,2	15,9
74	190,1	285,6	31,8	100,2	127,3	68,4	193,4	996,7	6027,4	16,5
1975	196,6	317,8	70,0	150,9	170,6	34,2	229,8	1169,8	7303,6	16,0
76	195,2	385,3	85,9	195,7	204,3	41,4	243,9	1351,8	9005,1	15,0
77	102,5	576,7	99,7	268,6	320,6	52,9	277,6	1698,6	11228,5	15,1
78	128,8	690,6	109,7	324,5	371,5	61,6	345,7	2032,4	13740,4	14,8
79	134,7	747,2	261,1	341,5	394,2	75,3	353,1	2307,1	15963,0	14,5
1980	137,0	765,3	262,2	374,0	384,9	98,3	369,4	2391,2	17480,0	13,7
81	177,1	840,1	348,6	441,0	501,5	123,7	372,8	2804,9	19246,7	14,6
82	178,8	904,0	399,9	459,4	523,3	135,5	363,1	2963,9	21176,4	14,0
83	243,6	1002,1	405,8	453,4	543,3	142,8	373,4	3164,4	22302,1	14,2
84	258,0	1030,8	392,5	492,5	527,0	148,5	337,5	3187,0	22843,5	14,0
1985	289,8	1198,7	410,0	549,7	646,9	158,6	414,0	3667,7	25664,5	14,3
86	293,6	1300,3	415,3	559,4	716,0	161,7	450,9	3897,1	27897,7	14,0
87	324,1	1495,3	422,3	600,8	806,4	151,4	602,5	4402,8	31458,0	14,0
88	313,5	1444,4	429,9	617,4	851,3	150,2	556,0	4362,8	32031,0	13,6
89	317,6	1520,1	471,3	740,2	983,2	162,7	487,8	4682,9	34286,5	13,7
1990	260,5	1608,3	480,6	738,6	1038,9	154,1	509,7	4790,6	35037,3	13,7

Fonte dos dados brutos: Boletim do Banco Central-vários anos. Elaboração: autor.

Concluimos, portanto, que hoje a agroindústria processadora no Brasil, é fundamentalmente distinta daquela do início do século. Na realidade, são outros capitais, basicamente de origem industrial e financeira que se articulam "para trás", em direção à agricultura em busca de um novo espaço de valorização. Este movimento já

havia sido observado por Muller (1981:47) e denominado de "modernização da indústria tradicional"⁽³⁰⁾.

Verificamos também que no caso da agroindústria alimentar desde o final dos anos 70, o Brasil está vivendo uma fase de rápidas mudanças na estrutura de propriedade das empresas. Buscando firmar posições em um mercado de rápido crescimento e com abundância e proximidade de fontes de matéria-prima, o capital estrangeiro tem realizado diversas aquisições e parcerias com firmas brasileiras. Mesmo as firmas nacionais de maior porte, líderes de seus segmentos estão se expandindo rapidamente, engolindo os seus concorrentes diretos ao mesmo tempo que ampliam a sua atuação para outras áreas de negócio.

3.3. O Processamento Agroindustrial e o Ciclo Econômico

O crescimento das atividades agroindustriais apresenta um comportamento singular quando confrontado com o desenvolvimento da indústria de transformação como um todo. Frente aos bens de consumo duráveis e aos bens de capital a indústria têxtil, alimentar e demais setores de não duráveis tiveram taxas históricas de crescimento médio em torno de 5% a.a.. Este comportamento acompanha o crescimento e extensão do mercado consumidor interno, refletindo acima de tudo o incremento populacional e a taxa de urbanização. Ainda que certos setores produtores de bens de consumo não duráveis tenham um componente de demanda externa elevado, o principal determinante de crescimento para este departamento da economia ainda é o mercado interno.

Verifica-se pelos dados apresentados na tabela III.4, que a produção de bens de consumo não duráveis acompanhou de forma característica as flutuações do econômico, guardadas as proporções, junto aos demais setores. Em nenhum momento, os bens de consumo não duráveis tiveram um crescimento maior que o dos demais setores. No entanto, a partir de 1978, quando a economia brasileira entra em plano inclinado empreendendo uma marcha recessiva, é possível observarmos até mesmo um tímido crescimento dos não-duráveis, fruto do mesmo processo de urbanização e crescimento da população.

Durante a primeira fase recessiva (1981/84), enquanto todas as categorias industriais registravam quedas expressivas de produção, os bens de

(30) Segundo Muller (1981:47): "No que diz respeito à modernização dos setores à jusante da agricultura nos anos 50, tudo leva a crer que houve um impacto de tal ordem que modificou substancialmente as bases técnico-econômicas dos mesmos, até então, com características predominantemente artesanais e manufatureiras. Ademais, não parece ser um despropósito pensar-se que foi durante os anos 50 que se desenvolveu um processo de generalização a produção industrial de alimentos, pelo menos nas cidades de grande porte. Em outros termos, ainda que o crescimento destes setores industriais tenha sido significativo no período 1920-40, a produção de alimentos - e não mais a artesanal e manufatureira - tornou-se nacionalmente predominante nos anos 50. Nova expansão agora com tendência a abarcar o meio rural, ocorrerá nos anos 70."

consumo não duráveis tinham um comportamento ligeiramente positivo⁽³¹⁾. Já no período 1984/87, quando ocorre uma aceleração industrial os "não-duráveis" crescem de forma mais moderada e; finalmente, com a fase recessiva do final da década, a queda generalizada na produção industrial atinge a categoria "não duráveis" de uma forma mais branda que nos demais segmentos.

TABELA III.4
BRASIL
TAXAS MÉDIAS GEOMÉTRICAS DE CRESCIMENTO ANUAL
1965-90

PERÍODO	PIB			PROD. INDUSTRIAL			
	TOTAL	AGR	IND	BCD	BCND	BK	BI
1965-62	7,1	4,5	9,8	23,9	6,6	26,4	12,1
62-67	3,2	1,7	2,6	4,1	0	2,6	5,9
67-73	11,2	4,7	12,7	23,6	9,4	18,1	13,5
67-70	10,0	3,1	11,9	21,7	9,8	13,5	13,7
70-73	12,4	6,3	13,5	25,5	9,1	22,7	13,2
73-80	7,1	5,2	7,6	9,3	4,4	7,4	8,3
81-84	0,8	2,5	-2,2	-7,1	0,1	-7,6	-0,7
84-87	6,1	4,6	6,9	5	4,5	11,1	6,8
87-90	0,4	2,8	-1,9	-2,1	-1,1	-4,9	-1,8

Fonte: Elaborado a partir de Serra (1982:7) e atualizado com base em dados da FIBGE

Legenda:

BCD = bens de consumo durável

BCND = bens de consumo não durável

BK = bens de capital

BI = bens intermediários

Se tomarmos os anos 80, a despeito da desaceleração da atividade econômica refletida nas baixas taxas de crescimento da indústria da transformação (1,6% a.a.), o setor agroindustrial teve um bom desempenho. A indústria de papel e papelão, por exemplo, cresceu 4,5% a.a. e a de produtos alimentares 2,0% a.a.. Este último segmento, por sinal, experimentou taxas de crescimento em praticamente todo o período analisado sendo que mesmo em anos onde o crescimento do PIB foi apresentado desfavorável, houve crescimento na indústria de alimentos, ainda que pequeno. A explicação para este movimento, único entre os setores analisados, é ao nosso ver, o consumo irreprimível da grande massa da população, que já se encontrava

(31) Observa-se que na categoria de bens intermediários, onde há uma certa participação da agroindústria processadora, como definimos anteriormente, a queda ocorrida no período não foi tão pronunciada como aquela que ocorreu com os bens de capital ou com os bens de consumo durável.

em patamares bastante reduzidos. Segundo se afirma em um recente documento divulgado pela ABIA-Associação Brasileira das Indústrias da Alimentação (s.d: 2)

Por suas próprias características estruturais, a indústria de alimentos tem desempenhado um papel estratégico no quadro recente da economia brasileira. A baixa sensibilidade dos produtos alimentares às oscilações da renda disponível faz com que este segmento esteja relativamente a salvo de oscilações bruscas.

Esta afirmação vem reforçar a tese de que o consumo de alimentos industrializados passou a ser um consumo da grande massa da população. Em outras palavras, este consumo generalizou-se. O documento afirma também que enquanto o PIB brasileiro havia recuado em 3,1% na recessão do ano de 1981, a produção de alimentos se manteve estável com crescimento. Contrariamente, quando o PIB cresceu 8,0%, em 1986, a indústria de alimentos observou um modesto crescimento de 0,7%. ABIA (s.d.:2).

É esta característica anti-cíclica, aliada ao grande peso específico que detém na estrutura industrial, que faz da produção de alimentos um setor dinâmico e estratégico⁽³²⁾.

Na tabela III.5, observamos também que o setor de bens de consumo não-durável teve um desempenho superior ao da média da indústria da transformação de que este setor faz parte. No caso dos bens intermediários, que, como vimos, esteve praticamente estagnado na última década, destaque deve ser dado ao segmento de borracha⁽³³⁾ e ao já comentado segmento de papel e papelão.

(32) Em reforço a esta tese, recente estudo desenvolvido pela empresa internacional A. C. Nielsen (Grupo Dun & Bradstreet), que reúne informações sobre as vendas do varejo, em 27 países, em três mil categorias de produtos mostrou que, entre 1987 e 89, a América Latina foi a região do mundo que mais cresceu em termos de vendas de produtos alimentícios. As vendas de laticínios teriam crescido 15,4% em dois anos na A.L. contra 3,4% na Europa 2,1% na América do Norte e apenas 4,0% no Pacífico. Para doces e confeitos, as taxas seriam, respectivamente : 7,4%; 4,4%; 0,8% e 2,6%, para ficarmos apenas com estes dois exemplos. Os dados demonstram de uma forma clara que apesar da baixa renda disponível para o consumo, mercados como o brasileiro continuam atraindo empresas estrangeiras pelo seu dinamismo (Ver Nielsen, 1990)

(33) A indústria da borracha não pode ser considerada uma agroindústria, propriamente dita. No entanto esta se utiliza como uma de suas matérias-primas a borracha natural, e em alguns casos mantém um sistema de quase-integração com os produtores de latex.

TABELA III.5
BRASIL:
PRODUÇÃO INDUSTRIAL EM SETORES ESCOLHIDOS
1978-90

Base: 1978=100

ANOS	CATEGORIA DE USO		GÊNERO						
	BI	BCND	Ind. Transf.	Pap.e Borracha Papelão	Têxtil	Aliment.	Bebidas	Fumo	
1978	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1979	109	104	107	113	197	109	100	105	108
1980	109	109	117	126	117	116	108	107	104
1981	97	110	106	117	102	102	111	99	108
1982	100	113	105	126	97	107	112	97	112
1983	97	108	99	128	97	97	116	92	110
1984	109	110	105	137	106	93	115	91	114
1985	116	118	114	145	115	106	115	101	126
1986	126	129	127	167	126	120	115	125	141
1987	128	131	128	173	131	120	123	121	131
1988	125	125	124	170	134	112	120	123	128
1989	128	130	128	184	131	113	122	142	131
1990	106	117	112	159	128	101	122	125	123

Fonte dos dados brutos: FIBGE. Elaboração do Autor

Na tabela III.6 examinamos a evolução do patrimônio líquido (PL) de uma aproximação do que denominamos setores agroindustriais. Esta tabela foi construída a partir de uma amostra levantada pela Revista Visão. A pesquisa realizada pelo "Quem é Quem" busca desde 1969, abranger as empresas brasileiras com Patrimônio Líquido acima de US\$ 650 mil. É feita a partir de balanços publicados e não publicados corrigidos e ajustados por um único critério. Em sua edição de 1991, com balanços de 1990, estão cadastradas mais de 26.945 empresas não-financeiras.

TABELA III.6
BRASIL:
EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO NOS SETORES
AGROINDUSTRIAIS
(1975-90)

Base:1975=100

ANO	MAD	PAP	BOR	COU	TEX	MOI	FRI	PES	AÇU	OL	CAF	LAT	ALM	BEB	FUMO
1975	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
76	121	125	93	110	105	110	132	100	113	126	101	138	120	102	105
77	153	186	107	197	133	115	189	108	124	182	141	201	154	160	118
78	162	216	106	197	131	137	175	114	157	203	139	217	148	201	107
79	193	266	121	225	160	155	220	115	176	245	150	248	172	206	117
1980	193	281	121	227	160	155	222	105	200	274	161	269	195	217	132
81	228	334	127	256	181	181	244	125	217	300	188	303	249	231	84*
82	240	393	177	311	258	205	258	145	231	455	230	233	308	261	111
83	249	646	209	325	268	233	315	202	259	464	283	226	337	281	115
84	259	1064	246	340	283	265	385	282	290	474	348	218	369	303	120
1985	287	1155	279	384	339	288	437	304	333	386	369	216	425	338	136
86	248	902	162	332	333	254	362	227	306	287	292	180	401	396	95
87	248	1252	168	377	510	246	537	465	417	372	366	276	519	596	132
88	209	1324	234	373	423	204	434	396	392	349	333	251	434	539	103
89	227	1231	239	277	397	195	437	374	316	323	259	243	457	543	103
1990	148	836	174	201	282	141	272	267	214	164	270	175	329	394	54

Fonte dos dados brutos: "Quem é Quem" - Visão - vários anos. Elaboração: autor.
Deflator: IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas

* A queda substancial registrada deve-se à modificação organizacional procedida na Souza Cruz que passou a ser classificada como Holding e portanto seu PL passou a ser considerado componente do setor de participações.

Legenda:

MAD-Madeira
PAP-Papel e Celuloseose
BOR-Borracha
COU-Couro e Peles
TEX-Têxtil

MOI-Moinhos
FRI-Frigoríficos
PES-Pescado
AÇU-Açúcar e Alcool
OL-Óleos Vegetais

CAF-Café
LAT-Laticínios
ALM-Alimentos Diversos
BEB-Bebidas

Observa-se com base neste quadro, que no período em análise houve razoável capitalização dos segmentos industriais selecionados. Até mesmo em anos cujas taxas de crescimento da produção física de cada setor foram baixas, as contas patrimoniais cresceram. O segmento de maior expansão foi, sem dúvida, o de papel e celulose com o expressivo índice de 8,3 vezes o seu patrimônio de 1975 o que equivale a uma expressiva taxa de crescimento de 18,8% a.a.. Em seguida estão a indústria do café, a indústria açucareira, couros e peles (só a fase de curtume), frigoríficos, óleos vegetais e alimentos em geral. A fase de auge do patrimônio líquido para praticamente todos estes segmentos da agroindústria vai ocorrer entre 1985 e 1986, refletindo o crescimento da demanda e, conseqüentemente, a melhora nas expectativas. Os setores

de menor crescimento patrimonial no período analisado foram o de borracha e fumo, denotando com isto um certo esgotamento em termos de investimentos dos mesmos.

Como o "Quem é Quem" só apresenta um maior desdobramento dos setores agroindustriais a partir de 1975, o que corresponde a fase de maior crescimento patrimonial para a agroindústria no seu todo, a tabela III.6 vai mostrar os dados somente a partir daquele período. Para a indústria de alimentos, particularmente, o crescimento acelerado ocorreu não só na década de 70, como nos anos 80, coincidindo com o que chamamos anteriormente de terceira fase da indústria alimentar. Observamos ainda que, em meio ao crescimento acelerado da maioria dos setores, alguns destes permaneceram estagnados ou, até mesmo regrediram, como é o caso das indústrias de madeira, borracha e fumo.

Os balanços de 1990 registraram uma queda no PL da maior parte dos setores analisados, devido às medidas recessivas tomadas pelo Governo Collor. De modo geral as empresas sofreram uma desvalorização nos seus ativos, levando a quedas superiores a 50% no valor registrado dos seus patrimônios.

4. AGRICULTURA E AGROINDÚSTRIA NOS PLANOS DE GOVERNO

Nesta seção vamos mostrar como era pensada a relação da agricultura com o restante da economia nos planos de governo no período após 1930. Antes disso a agricultura era praticamente o café, como já mencionamos na parte 2 desse capítulo e de onde retomaremos adiante.

No Brasil, a agroindustrialização enquanto estratégia de política pública é relativamente recente. Analisando-se documentos oficiais, observamos que a política de elevar o valor agregado através do processamento de produtos agrícolas começa a fazer parte do discurso governamental somente no final da década de 60. Antes disso, a agricultura era vista como um setor voltado para si mesmo, com finalidade de produzir bens finais para exportação ou para o consumo interno de alimentos.

Esta seção mostra que, sem abandonar a idéia de que a agricultura deveria cumprir as suas funções clássicas, o discurso oficial desloca o eixo das políticas públicas de incentivo à produção agrícola "strictu sensu" para o da agroindustrialização.

A recuperação deste discurso oficial é importante também para ilustrar a diversificação de interesses econômicos que aporta o Aparelho de Estado a partir dos anos 50. Pretemos com isto mostrar como emergem as novas demandas e como a tecnocracia descodifica estas demandas ao nível das políticas econômicas. Neste sentido, os planos econômicos são a peça principal para o entendimento da "visão de governo" de cada gestão. Ou seja, como cada administração estabelece suas metas e objetivos para os próximos anos de sua gestão. Esses planos de governo, tendo sido

elaborados no início de cada nova gestão, refletem as demandas dos setores sociais em ascensão em cada uma das administrações federais. A decisão de alocar recursos em um ou em outro setor, manifestada nos planos de governo, é a nosso ver emblemática de uma nova realidade. O seu estudo nos revela o novo arranjo de forças representativo da sociedade naquele determinado momento histórico. Isto quer dizer que o plano de governo é, por excelência, a síntese desta nova conjugação de forças.

O apoio governamental à agricultura enquanto setor econômico específico começa a se delinear somente no pós-guerra. Não há dúvida de que a política do café, principal atividade agrícola, já existia desde os primórdios do Século. Entretanto, a atuação das autoridades econômicas se dirigia unicamente para a gestão de uma política fiscal e cambial voltada para o café, mesmo porque esta era a principal cultura de uma economia, onde as atividades agrícolas representavam, na década de 20, quase 50% do Produto (Paim, 1957:48). Neste período, as exportações de café representavam, em valor, 71,7% do total exportado pelo Brasil (Baer, 1985:30). Assim, essa política se resumia em responder aos profundos desequilíbrios provocados por fatores exógenos, como as variações a demanda de café e as perturbações monetárias internacionais (Ver Fritsch, 1990).

No final dos anos 20 e início da década de 30, tivemos também toda uma política canaveira-açucareira com intensa intervenção governamental⁽³⁴⁾. É neste período que surge o Instituto de Café de São Paulo (1927), e sob o Governo Vargas, o Conselho Nacional do Café (1931) e o Instituto do Açúcar e do Alcool (1933), além de outros menores como os Institutos do Pinho, do Mate e do Sal. Todos estes órgãos tinham a função de regular a produção, abrir mercados, arbitrar salários etc.. Vale lembrar, no entanto, que por diferentes razões, é apenas ao final da II Guerra que emerge um esboço de política agrícola no Brasil (Padis, 1979).

O fato inicial que desencadeia este processo é a crise de 29. A economia agrícola do período anterior aos anos 30 se baseava no café. Nas suas exportações havia um mecanismo de expansão do setor industrial, baseado em uma política cambial. A política fiscal era insipiente, fazendo com que as divisas geradas pelo café determinassem os limites do crescimento industrial. Com a crise do café dos anos 30, evidentemente este quadro haveria de se alterar, reservando-se um novo papel à agricultura como fonte de financiamento do processo de substituição de importações.

Em 1937 com o surgimento da CREA⁽³⁵⁾, consolida-se o primeiro instrumento de atuação direta do Estado no financiamento agrícola ou agroindustrial. No entanto, mais do que os próprios instrumentos de política agrícola que já passam a

(34) Ver Szmerecsányi (1979) onde são descritos todos os instrumentos de intervenção utilizados pelo Estado antes mesmo da criação do IAA - Instituto do Açúcar e do Alcool em 1933.

(35) Para uma descrição mais completa sobre a CREA veja o trabalho pioneiro de L.C. Guedes Pinto (1981). A criação da CREA - Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil em 1937, com a finalidade de aumentar o alcance do crédito rural, é uma primeira tentativa de sistematização do financiamento agrícola por um governo que ensaiava uma política agrícola mais ampla.

estar à disposição, emerge uma nova mentalidade de planejamento, desta vez mais ligada aos novos grupos de pressão com ligações junto ao setor industrial. Segundo Viana (1981) a CREAM foi o embrião do BNDE que iria surgir 15 anos após. A CREAM funcionou durante toda a década de 40, financiando o investimento agroindustrial e até mesmo indústrias básicas com empréstimos de longo prazo (Ver Nobrega, 1985). Essa atuação do Estado como provedor de recursos financeiros, todavia não foi destituída de críticas na época.

É neste contexto que surge o Plano SALTE, elaborado no início do Governo Dutra, e prevendo investimentos para os anos 1949-53. O Plano SALTE é seguramente o primeiro plano global⁽³⁶⁾, de inspiração keynesiana, a ser apresentado por um governo no Brasil, o que de resto seguia uma tendência internacional, na esteira da reconstrução da Europa. Esse Plano, cuja sigla significa Saúde, Alimentação, Transporte e Energia encara a agricultura como um setor cuja meta principal deveria ser alimentar a população das cidades.

Por falta de fontes de financiamento o Plano SALTE teve uma existência efêmera de apenas um ano (Ver Skidmore, 1979:99 e Vianna, 1989:105). No entanto, este Plano ia além da mera preocupação assistencial com a alimentação para propor uma política de abastecimento, uma vez que o crescimento da população urbana já se achava num nível explosivo, e a produção agrícola havia se estagnado⁽³⁷⁾ e ⁽³⁸⁾. Como consequência disto, já na primeira metade da década, os preços ao consumidor dobram de patamar atingindo uma variação de 23,0% em 1955. A carestia dos anos 50 preocupava politicamente administradores e consumidores.

(36) Embora mereça registro o Programa Econômico de Joaquim Muniz, Ministro da Fazenda de 1898 a 1902 (Ver Baer, 1985:27). Vale destacarmos que a idéia de um plano global para a economia brasileira já vinha sendo discutida desde que aqui esteve a Missão Cooke em 1942, a convite de Vargas. As teses de modernização do parque industrial defendidas pela missão norte-americana inspiraram empresários como Roberto Simonsem a traçar um plano econômico global para o País para o período após-guerra (Ver Dean, 1971:245).

(37) Segundo Celso Lafer o Plano SALTE era mais um esforço no sentido de racionalizar o processo orçamentário que um plano propriamente dito (1975:30).

(38) Para ilustrar este fato Szmerecsányi (1981) chama a atenção para a taxa de crescimento anual da agropecuária na década de 30, que se situou em 2,86% contra um crescimento de 7,20% do setor industrial. Na década de 40, a dissociação entre estas taxas de crescimento anual se amplia estacionando em 2,42% para a agropecuária e se ampliando para 9,18% no setor industrial. Quanto à população urbana, o seu crescimento foi de 3,84% a.a. na década de 40 e 5,24% a.a. nos anos 50, contra taxas de crescimento gerais de 2,34% e 3,04% a.a., respectivamente.

Colocava-se aí claramente duas questões, não apenas no nível do discurso político ideológico, como também no referente as políticas concretas que despontavam: a) como satisfazer os interesses das chamadas "classes populares", ou seja, a pequena burguesia urbana e o proletariado diretamente vinculados ao trabalhismo; e b) como conciliar estes interesses com as preocupações dos empresários (burguesia industrial) em possibilitar a reprodução da força de trabalho a baixo custo." (Linhares & Teixeira da Silva, 1979:144)

Em meados da década, com a inflação dando piques próximos a 30% a.a., o abastecimento alimentar é elevado à categoria de prioridade política. Esta prioridade passa a constar do discurso oficial de forma ainda mais evidente diante, inclusive, de uma queda na produção agrícola da ordem de 2,6% em 1956, após 10 anos de crescimento. Neste sentido, a política de abastecimento passa a se inserir dentro das chamadas "políticas de estabilidade" do Plano de Metas do Período JK (1957-61).

Quando analisamos este período, verificamos que o "investimento em alimentação" previsto no Plano de Metas poderia ser classificado como menor diante de setores como energia, transportes, indústria de base e outros. Do total previsto, apenas 6,4% dos recursos de investimento iriam para a produção e importação de alimentos. No entanto, este volume de investimentos, articulado com o pacote previsto para outros setores, permitiu desencadear uma verdadeira cruzada modernizadora no campo⁽³⁹⁾.

As metas selecionadas para o segmento da alimentação do Plano de Metas de JK eram em número de seis: trigo, armazéns e silos, frigoríficos e matadouros, mecanização da agricultura e fertilizantes. Tratava-se de dosar o crescimento da produção, resolver alguns gargalos de abastecimento e promover um programa de modernização da produção agrícola sem, no entanto tocar na sua estrutura produtiva. Este último, aparecia integrado com a nova indústria de base e a de veículos motorizados, colocadas também como prioritárias do Plano de Metas⁽⁴⁰⁾.

Segundo Lessa (1975:20):

(39) No entanto, o esforço manifesto com a agricultura e abastecimento era atuante apenas na superfície deste setor econômico. Não havia nenhuma política que atacasse frontalmente os problemas estruturais vigentes no campo. Esta estratégia fazia parte do que Benevides (1979) denomina como uma *não-política*. No caso, uma *não-política* de Reforma Agrária, quando se cria uma verdadeira cortina de fumaça aos projetos que envolviam a mobilização de recursos fundiários.

(40) Uma visão completa do Plano de Metas pode ser apreendida em Lessa(1975) e Orenstein e Sochaczewsky (1987)

(O Plano de Metas) ...não dedicava atenção à transformação estrutural do setor agropecuário. Este, em sua evolução anterior, não se havia constituído em entrave à industrialização. Através da incorporação de novas terras a oferta de alimentos e insumos industriais de origem primária havia se expandido a taxa superior à do crescimento demográfico. Assim sendo, o Plano apenas marginalmente se referia ao setor, através de modesta meta de produção tritícola, cuja motivação residia no problema geral do setor externo, e meta de mecanização agrícola com participação apenas simbólica no conjunto dos objetivos.

A alimentação ficou com apenas 3,2% dos recursos previstos para o Plano de Metas, sendo que boa parte dos objetivos propostos não foram alcançados. As metas de alimentação previam a instalação de matadouros para o suprimento de carnes. No entanto, apesar de modestas, elas não foram cumpridas. Para o trigo previa-se a duplicação da produção anual de 871 mil toneladas, em 1955, para 1.500 mil toneladas em 1960, sendo que o resultado efetivo ficou bem abaixo do previsto. Além disto, a proposta de expandir a rede de silos e armazéns e de incentivar as exportações de excedentes foram também quase totalmente frustradas.

Apesar do esforço manifesto no Plano de Metas de resolver o problema da carestia, a alta do custo de vida na cidade do Rio de Janeiro atingiu, em 1959, o nível recorde de 55,2%. . Dentre as inúmeras causas apontadas, havia quase unanimidade quanto à inadequabilidade da estrutura de produção e comercialização agrícola e do padrão de financiamento, ensejando a necessidade das famosas "reformas de base" preconizadas pelo Presidente Goulart⁽⁴¹⁾.

O que nos interessa destacar, no entanto, neste momento é o fato que agricultura continuava sendo vista como um setor problemático para o desenvolvimento econômico, sendo objeto de preocupação de economistas e planejadores. Nas palavras de Celso Furtado (citado por Castro, 1977:88): "A agricultura não estava preparada para responder a este grande desafio(...)"

Até a década de 50 a agricultura, mais especificamente o café, tinha desenvolvido uma funcionalidade em relação ao setor industrial. No entanto, a partir já desse período esta funcionalidade começa dar mostras de pouco fôlego.

(41) Ver a propósito Rangel (1962). Neste trabalho o autor separa o que ele denomina de problemas próprios (agrários) e impróprios (agrícolas), demonstrando que a questão da produção poderia ser resolvida sem a mudança da estrutura agrária. Na Inglaterra, o problema foi resolvido pela intensa industrialização, ocorre que no Brasil "as oportunidades de inversão (industrial) criadas antes abundantemente começam agora a escassear" (1962:38), fazendo-se necessário, portanto, a reforma agrária.

Os mecanismos, pelos quais os fundos eram transferidos da agricultura para a indústria eram mudanças nos termos de troca externa (exportações/importações) e interna (agricultura/indústria), suportadas por controles de câmbio e restrições no mercado que protegiam o abastecimento interno. Assegurava-se, assim um clima de baixo custo para a acumulação industrial, ao mesmo tempo que se limitava a expansão da capacidade produtiva no setor agrícola, através da compressão de seus lucros, que forneciam, simultaneamente, o incentivo e os fundos financeiros para a realização dos planos de consumo e investimento. Em um ambiente favorável, criado pelo boom cafeeiro do período do pós-guerra e posteriormente suportado por um maciço fluxo de recursos estrangeiros estes mesmos mecanismos operaram satisfatoriamente. No fim dos anos cinquenta, o Brasil perdeu o alto preço internacional do café e os grandes fluxos de investimentos estrangeiros. Quando estes falharam, o conflito entre os mecanismos de transferência e o crescimento das exportações dos fundos de financiamento e dos mercados agrícolas para bens industriais, faziam sentir sua presença no desequilíbrio das contas externas, na aceleração da inflação e na contração da demanda efetiva (Dall'Acqua, 1985:80).

Na medida em que o café não conseguia mais prover a indústria dos recursos necessários ao seu crescimento, seja por mudanças nos termos de troca setorial, seja por dificuldades na geração de divisas, recolocam-se as discussões sobre a "fragilidade" de nossas bases industriais. Reanima-se, então, o debate vivido no início dos anos 40 por duas importantes personalidades, que já haviam, inclusive, ocupado cargos no governo: Roberto Simonsen e Eugênio Gudín⁽⁴²⁾.

Segundo Roberto Simonsen⁽⁴³⁾ um programa de planificação econômica daria origem a uma moderna agricultura de alimentação e a "promoção dos meios apropriados a intensificação de nossa produção agrícola em geral" (1977:34). Gudín entendia, por sua vez, que a indústria brasileira não era competitiva e investia contra a mística da planificação⁽⁴⁴⁾.

(42) Estas observações estão baseadas na coletânea organizada por Carlos Von Doellinger para o IPEA com textos originais dos autores. Ver Simonsen & Gudín (1977).

(43) Em parecer apresentado ao Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 16 de agosto de 1944.

(44) Em resposta ao relatório de Simonsen, Gudín (1977:55) afirmava (em relatório restrito ao Presidente do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, em 16 de agosto de 1944): "Não haveria melhor caminho para a consolidação de um regime totalitário de Capitalismo de Estado, em que, já temos tão largamente avançado nos últimos anos.

Em última análise, o que Gudin defendia era uma posição liberal na qual tudo aquilo que extrapolasse o que se convencionou chamar das funções clássicas da agricultura, seria um artificialismo imperdoável⁽⁴⁵⁾.

A grande inovação em matéria de política agrícola surge a partir de meados da década de 60, com a introdução da variável agroindustrial no modelo de planejamento. O discurso agroindustrialista tem início no Plano Trienal do Governo Goulart e se torna claro mais adiante no PAEG-Plano de Ação Estratégica do Governo de Castelo Branco.

A mera transfência de recursos da agricultura para a indústria já não atendia as necessidades de financiamento demandadas pelo setor industrial. Eram necessárias substanciais transferências intersetoriais para viabilizar a continuidade do processo de industrialização pesada.

Estes eventos eram sintomas das contradições, que emergiam na dinâmica das relações setoriais que revelavam a incapacidade do setor agrícola em desempenhar todas as suas "funções" na medida requerida pelo novo padrão de acumulação, e, conseqüentemente, a inconsistência dos objetivos da política econômica do Estado (Dall'Acqua, 1985:80).

Começa-se a criar no âmbito dos planos do governo, ou seja, do discurso oficial, uma ênfase maior na necessidade de potencialização do desenvolvimento da agricultura para a inversão de recursos de porte. Neste contexto, o

(45) A noção de que a agricultura teria um papel a cumprir no desenvolvimento econômico, assunto que volta com toda a força nos anos 60, deriva de um trabalho pioneiro de Johnston e Mellor de 1961 (Ver Cavalcante de Albuquerque & Nicol, 1987). Para estes autores, são cinco os papéis básicos da agricultura moderna, a saber:

- a) a liberação de mão-de-obra para o setor industrial;
- b) o fornecimento de produtos alimentícios e matérias-primas a custos constantes ou decrescentes;
- c) o suprimento de capital para o financiamento de investimentos industriais;
- d) o suprimento de divisas estrangeiras, através da exportação de produtos agrícolas, necessárias ao financiamento de importações ao setor industrial;
- e) a criação de um mercado interno para produtos industriais.

É interessante ressaltar, no entanto, que para os autores, a agricultura mereceria destaque por ser o único setor que teria condições de gerar um excedente que poderia ser utilizado no desenvolvimento de outros setores, através de inversões ou, indiretamente, por via da tributação. Este viés fisiocrata aparece em praticamente todas as manifestações relativas ao papel da agricultura no desenvolvimento da década dos 50 e 60. Assim, por exemplo, também Nicholls (1963) em seus trabalhos pioneiros sobre o papel da agricultura, destaca a importância de se obter um alto excedente agrícola dadas as "vantagens comparativas internacionais" desses países. A obtenção desse alto excedente seria possível através da incorporação de novos produtores às técnicas modernas de produção com um maior consumo de bens industriais e métodos de trabalho "labor-saving". Esta posição encontra eco nos anos 80 com Accarini (1987) e tem como base autores como Schuh (1971). Este último, por exemplo, destaca que para a consecução dos objetivos acima a política básica é o aumento de produtividade. Esta não deve porém ser isolada da política monetária ou fiscal. A expansão da agricultura deve ser "condizente com as vantagens comparativas sem forçar através de uma política de substituição de importações" (1971:337). Entre as políticas de baixa prioridade, porém muito citadas, para o campo o autor destaca: 1) reforma agrária; 2) colonização; 3) irrigação; 4) sistemas de comercialização.

desenvolvimento agroindustrial começa a fazer sentido na estratégia global de desenvolvimento.

No início da década de 60, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico, para o período 1963-65, idealizado por uma equipe dirigida por Celso Furtado propunha uma hierarquização dos problemas brasileiros, que são apresentados juntamente com uma ordenação de suas metas de curto e médio prazos.

O objetivo primordial do plano é a manutenção do elevado crescimento, observado no período JK, acompanhado pela redução das pressões inflacionárias e dos desequilíbrios sociais e regionais. O atraso da agricultura, nesse contexto, aparece como uma causa básica dos problemas na medida em que promove a inflação, a desigualdade social e regional. Entre as ações previstas para o setor agrícola estão o aumento da produção de tratores, armazenagem, fertilizantes e outros.

Para a agricultura, portanto, propõe-se a modernização vista de uma forma genérica e sua integração no esforço de substituição de importações. Destaca Macedo (1975:56) que:

(...) em decorrência da limitação da capacidade de importar, fazia-se sentir a necessidade de se substituir importações pela produção interna; esta substituição implicava substituir produção primária por outra mais capitalizada, daí decorrendo importantes modificações na estrutura produtiva(1975:56).

No caso da agroindústria alimentar analisada no Plano Trienal, há uma projeção de perda de participação relativa, apesar do crescimento previsto para o PIB como um todo da ordem de 7,0 % a.a., não obstante esta indústria ter sido elencada como prioridade. De fato, a participação relativa da indústria alimentar, no PIB total da indústria, cairia de 14,4% para 13,3% entre 1961 e 1965.

Em 1964, após o golpe militar, é divulgado o Plano de Ação Econômica do Governo-PAEG, que tinha como objetivo principal na área agropecuária "tirar o atraso da agricultura". Tendo em vista pressões de ordem política (movimentos em prol da reforma agrária), além da crescente urbanização e das recorrentes crises de abastecimento, a agropecuária deixava definitivamente de ser considerada oficialmente como um setor "que não se constituía em entrave à modernização", como havia ocorrido nos anos 50 para se constituir em "setor atrasado", e uma das causas da crise econômica brasileira.

Vale a pena examinarmos com atenção o PAEG, pois ela transmite a idéia mais geral de uma agricultura orientada para a valorização do capital industrial. Os objetivos do PAEG são muito semelhantes aos do Plano Trienal. Até mesmo a profissão de fé nas forças de mercado é semelhante - em 1963, João Goulart esforçava-se para passar a imagem de *não estatizante* -. Desta vez, no entanto, o

governo pretendia atuar diretamente na recuperação da agricultura, considerada um setor retardatário⁽⁴⁶⁾.

O atraso relativo da agricultura fazia com que o volume de produto agrícola por habitante estivesse caindo. Isto decorria do que se denominava "dualismo produtivo", no sentido clássico do termo: um segmento moderno convivendo com um setor atrasado na agricultura. Assim, na falta de inovações, teria sido apenas a fertilidade natural das áreas novas que havia sido responsável por uma certa elasticidade da produção agropecuária (ver Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1964:95).

Para resolver esse problema, o Governo se propunha a uma política de produção e uma política de mercados. As políticas de produção já são por demais conhecidas⁽⁴⁷⁾ e se resumem no fornecimento de insumos modernos à agricultura. A política de mercados empreendida no período, no entanto, foi pouco analisada dada a sua importância. Incluía um esforço maior na abertura de mercados externos com um incentivo aos ramos da produção, onde os coeficientes de mão-de-obra fossem relativamente altos (op. cit., p.37). O Plano apresenta, em seção específica, um detalhamento dos ramos mais indicados para investimento⁽⁴⁸⁾.

No caso específico do crédito rural e da política de preços mínimos, podemos observar no PAEG uma minuciosa discriminação de fontes e usos dos recursos, com vistas a promover a integração da agricultura com a agroindústria a montante e a jusante por meio dos novos mecanismos de financiamento implantados.

Em 1965, através da lei nº 4.829 foi criado o Sistema Nacional de Crédito Rural que vai ter também uma grande importância na agroindústria. Além disso destacamos dois atos normativos de importância que i) criava o Fundo Geral para a Indústria e Agricultura-FUNAGRI; ii) obrigava os bancos a aplicar 15% dos seus depósitos em crédito rural, caso contrário esse percentual deveria ser revertido ao Banco Central na conta FUNAGRI.

Após 1964, são criados vários fundos junto ao BNDE, visando ao financiamento industrial, passando pela agroindústria. Entre estes fundos estava o

(46) O Sentido do Planejamento numa Economia Democrática, trecho inicial do PAEG, pretende "a criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar de "forças de mercado" de maneira compatível com a distribuição de renda desejada e a meta pragmática de maximização da taxa de desenvolvimento econômico" (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1964:13). Segundo o PAEG o planejamento não é incompatível com o sistema econômico apenas o complementa. No entanto este mesmo planejamento é visto como uma parceria que possibilita: 1) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, 2) conter a inflação, 3) atenuar os desníveis sociais, 4) assegurar oportunidades de emprego produtivo e, 5) corrigir os problemas de deficits descontrolados do Balanço de Pagamentos que impedem a capacidade de importar.

(47) Ver a este respeito Pinto (1981), Sayad (1984), Comin & Muller (1985) e Nóbrega (1985), entre outros.

(48) O PAEG criou um verdadeiro pacote exportador prevendo medidas que iam desde a área de câmbio, até isenções fiscais e financiamentos passando pela racionalização do processo burocrático de exportação.

FIPEME-Financiamento às Pequenas e Médias Empresas, PAGRI-Programa Agroindústria, o PRONAGRI-Programa Nacional de Assistência à Agroindústria, o POC-Programa de Operações Conjuntas e o FUNCET-Fundo Nacional de Ciência e Tecnologia. Deste rol, os três primeiros são voltados especificamente para a agroindústria e os dois últimos, mais recentes, financiam projetos de ponta para a indústria em geral. Todos estes fundos serão comentados com mais detalhe à frente (49).

O crédito rural, no seu novo formato, é visto por Sorj (1980:78) como uma síntese do novo enfoque que se oferece ao campo. Segundo o autor :

O sentido fundamental das políticas públicas tem sido o de articular a expansão agrícola com o Complexo Agroindustrial e as necessidades de abastecimento interno e as exportações, através de um conjunto de medidas, entre as quais o crédito rural ocupa um lugar privilegiado.

O autor sugere também um tratamento diferenciado para a política agroindustrial, admitindo que o crédito rural sozinho não daria conta de todos os aspectos de financiamento. Sorj (1980:90) acredita que "o favorecimento do estado à implantação da agroindústria na última década foi multifacetado", incluindo crédito subsidiado, programas especiais, subsídios ao consumo entre outros.

O Professor Delfim Neto, futuro Ministro da Fazenda do Governo Costa e Silva, criticou o tom reformista do PAEG, apesar da profundidade de suas medidas. Analisando o capítulo de agricultura daquele plano, Delfim (1964:280) afirmava:

Trata-se no nosso entender do capítulo mais insatisfatório do Programa, onde se repetem velhos chavões e onde, se as estimativas são pouco melhores que as do Plano Trienal, a metodologia é tão preliminar quanto a daquele.

Segundo Delfim não era necessário promover grandes reformas no agro, embora a agricultura estivesse respondendo à demanda, mas a oferta de produtos

(49) As medidas de financiamento à produção englobavam:

- 1) a criação de Preços Mínimos com papel destacado à CFP - Cia. de Financiamento da Produção,
- 2) a liberação de depósitos compulsórios para a utilização no financiamento agrícola com participação da rede privada,
- 3) a criação da Comissão Nacional do Crédito Rural com o objetivo de sistematizar a ação de diferentes órgãos,
- 4) a criação do Fundo Nacional de Refinanciamento Rural - FNRR constituído de recursos provenientes de empréstimos externos, acordos USAID, PL 480 e outros recursos (Decreto 54019).

Para o setor de reflorestamento estavam previstos o plantio de 2 milhões de hectares em 1965/66. As fontes eram o GERCA, Instituto Nacional do Pinho, Instituto Nacional do Mate e Fundo Federal Agropecuário.

Destaca Skidmore (1988:85) que os empréstimos concedidos pelo FMI e BIRD em 1965 foram os primeiros ao Brasil desde 1950.

agrícolas poderia ser aumentada, dada sua elasticidade-preço, caso fosse garantida uma maior renda ao produtor. O programa agrícola do PAEG não passava, na sua opinião, de "uma simples crença que emergiu de abundante bibliografia cepalina sobre o assunto" (op.cit.:285) pois não levava em conta a necessidade de capitalizar a agricultura e maximizar a produtividade. Os comentários de Delfim mostram que muitos técnicos viam ainda o problema da baixa produtividade agrícola como sendo unicamente um problema de preços.

No final do Governo Castelo Branco, o Ministro do Planejamento Roberto Campos prepara um novo plano de governo com a pretensão de transformá-lo em uma diretriz de longo prazo para a economia brasileira. Esse plano, denominado Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, era composto de uma série de volumes, com um detalhamento excepcional de metas e novos caminhos para a economia.

O Plano Decenal foi confeccionado em um quadro de luta interna de poder no final do Governo Castelo Branco. Sentindo que a sua política reformista de corte liberal iria perder espaço para a pretensa heterodoxia de Delfim Neto, Roberto Campos procurava se perpetuar, buscando apoio em um plano pré-elaborado⁽⁵⁰⁾. No volume relativo à agricultura e reforma agrária do Plano Decenal observamos uma preocupação grande com as limitações da agricultura tradicional que "dificulta o funcionamento do mecanismo de Preços" (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967:34). Caberia portanto, ao Governo executar uma "Política Agrícola que vise a maior produtividade e garanta o abastecimento" (op.cit., p.37), pois este deveria ser "o papel do governo o processo de transformação e desenvolvimento da agricultura brasileira" (idem,ibidem).

Com a ascensão do Governo Costa e Silva, o Plano Decenal é deixado de lado e com ele o seu "laissez-faire". Em seu lugar surge um plano claramente intervencionista com um programa de ocupação de espaços por parte do Estado e de apoio financeiro pesado ao incipiente empresariado. Em 1968, é divulgado o PED-Programa Estratégico de Desenvolvimento para os anos de 1968 a 1970. O PED vai concentrar os seus projetos da área agrícola numa política de distribuição e abastecimento. O PAEG pretendia colocar em funcionamento oito centrais de abastecimento, cinco mercados terminais, 45 mercados regionais e 800 supermercados até o ano de 1970. Desse ambicioso plano porém, apenas uma central de

(50) Ver Skidmore (1988) para uma descrição da luta dentro do governo entre "liberais" e os tecnocratas identificados com a "linha dura".

abastecimento foi instalada - a CEASA de São Paulo (CEAGESP) - com a participação do governo estadual⁽⁵¹⁾.

O PED tem como tônica a readaptação da indústria, visando ao mercado externo. Segundo o diagnóstico apresentado no Plano, a internacionalização da economia é colocada como solução para a continuidade do crescimento. Taxativamente o PED afirma que "(...)impõe-se o fato de que o crescimento industrial estava dependendo não mais da dimensão absoluta do mercado interno, mas da taxa de expansão do mercado interno e externo" (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, s.d:9). Em outras palavras, são minimizadas as limitações do mercado interno - dadas diga-se de passagem, pela concentração de rendas - e passa-se a imaginar o Brasil como um grande país exportador.

Para o mercado interno, além do impulso que se pretendia dar a agricultura e abastecimento seria criado um "Programa de Reorganização das Indústrias Tradicionais (através da criação de fundos específicos) para permitir a redução de custos que impedem a criação de um mercado de massa" (p.19).

Para o mercado externo propõem-se a reformulação do FINEX-Fundo de Incentivo à Exportação e a criação do FUNDECE - Fundo de Democratização do Capital das Empresas, junto à CREAM, reforçando o sistema de financiamento da produção destinada à exportação. A preocupação com a exportação de manufaturados e semi-acabados transparece nas primeiras reuniões do CONCEX-Conselho de Comércio Exterior, onde se definem os objetivos fundamentais do comércio exterior brasileiro para o período(ver Correa do Lago, 1989)

Segundo o Plano Estratégico de Desenvolvimento os gastos diretos do Governo Federal com o apoio a industrialização não seriam apenas aqueles previstos no orçamento, mas também outros destinados à projetos especiais, à CREAM, ao FNRR-Fundo Nacional de Refinanciamento Rural e ao FUNDEPE-Fundo Nacional de Desenvolvimento da Pecuária. Além disto, o governo contava com a ação dos bancos oficiais para os repasses da FINAME-Máquinas e Equipamentos, FIPEME-Pequena e Média Empresa e o FUNAGRI, já mencionado. Especificamente, o Plano se referia a implementação de um programa de industrialização de produtos agropecuários, especialmente através do projeto de desenvolvimento do Banco do Brasil" (s.d:49).

Adicionalmente, em outro documento do PED, apresentava-se a estratégia básica do Governo de elevar a taxa de investimento "tão logo se reduza o nível atual de subutilização de capacidade" (1967:18). Isto seria realizado através de uma expansão dos fundos de financiamento para agroindústria, inclusive via reforço de

(51) Apesar do seu fraco desempenho, o CEAGESP proporciona um efeito extraordinário sobre a natureza dos negócios com cereais e hortigranjeiros no importante centro consumidor e distribuidor da cidade de São Paulo. A padronização e classificação de produtos imposta pelo CEAGESP é tomada como parâmetro para o restante do mercado dada sua importância em termos de movimento. O CEAGESP já nasce grande em termos de atacado, colocando-se um ano após sua fundação em 21º lugar entre as maiores empresas atacadistas do Brasil(Ver Fundação Getúlio Vargas, 1980:92)

capital de giro. Para tanto o documento exemplifica a utilização dos fundos: FINEP-Estudos e Projetos além do FINAME, FIPEME e FINEX.

A mudança do discurso agriculturalista, a que nos referimos anteriormente, pode ser aferida pelas próprias palavras do Presidente Costa e Silva, em aula inaugural proferida na Escola Superior de Guerra, explicando os pontos principais de seu programa de governo: A prioridade assegurada à indústria, nos aspectos de consolidação dos setores industriais básicos e de modernização dos tradicionais decorre da verificação de que não obstante o impulso dado à agricultura e à infra-estrutura, a retomada de uma trajetória de desenvolvimento acelerado só será viável com a intensificação do crescimento das indústrias de transformação até alcançar 7 a 8% a.a., consideravelmente acima do crescimento do PIB (Costa e Silva, 1968:6).

Detalhamento posterior de 1969, para as Áreas Estratégicas I e II (agricultura e abastecimento) mostra claramente o contraste desse plano com o liberalismo da política econômica do governo anterior. Assim, para a agricultura, Costa e Silva propunha uma mudança de métodos de produção com a introdução mais intensa de insumos modernos. Já para o abastecimento previa-se a ruptura das barreiras pela "solução dos problemas ligados à estrutura e ao funcionamento da comercialização de alimentos" (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1969:10). O aumento de produtividade seria proporcionado pelo incentivo aos produtores através de financiamento colocado à disposição pelos fundos da conta FUNAGRI e subcontas.

Haveria também, neste particular, uma dotação mais elevada para a gestão da política de garantia de preços mínimos, com metas básicas de manutenção de estoques reguladores por parte do Governo. Estes estoques estariam em níveis elevados, comparando-se com a situação anterior. No caso do feijão, por exemplo, deveria atingir 35% acima do estoque de segurança.

Mais tarde (em 1975) é instituído, no bojo do FINEX, além do financiamento regular às exportações - que podia ser contratado a taxas fixas em cruzeiros - uma espécie de seguro contra a variação das taxas de juros internacionais dos empréstimos. As empresas agrícolas ou agroindústrias estariam protegidas, então, de variações bruscas no câmbio e nos juros internacionais.

Segundo Macarini(1984), o coração da estratégia do PED era a "idéia de principalidade do mercado interno" (op. cit.,p.164). Ou seja, os planejadores do Governo Costa e Silva acreditavam na necessidade de se criar um mercado de massa para o setor industrial. Tal mercado é entendido "no sentido de que considerável porcentagem da população urbana e rural tenha nível de renda capaz de permitir consumo habitual de bens industriais, principalmente não duráveis, que sustente o

crescimento das indústrias tradicionais a taxas próximas das do crescimento do PIB" (Brasil, Ministério do Planejamento, 1969:IV-11).

Além do Programa de Abastecimento, já mencionado anteriormente, ainda na área da produção, o PED apresenta o detalhamento de uma Política Florestal, com base nos incentivos fiscais já aprovados sob comando de um novo órgão, criado para centralizar as ações neste campo, o IBDF-Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. O balanço final do período é positivo, na medida em que o Governo logrou dinamizar a área de abastecimento e lançar as bases de importantes núcleos agroindustriais.

Em 1970, com o Governo Médici, é lançado o documento Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-71) que precedeu o I PND-Plano Nacional de Desenvolvimento. O Programa Metas e Bases propunha uma "revolução" na agricultura e abastecimento, tendo como objetivo a "transformação da agricultura tradicional em agricultura de mercado", além de "transformar o Brasil em importante exportador de carne e outros produtos agrícolas não-tradicionais", modernizando também o abastecimento interno. Essas tarefas faziam parte das "Grandes Prioridades de Governo" e ocupavam o segundo lugar em uma escala de quatro grandes prioridades (ver Brasil, Presidência da República, 1970).

O Programa Metas e Bases do Governo Médici foi, na realidade, comprimido entre dois outros: o PED e o I PND. Colocou porém a marca do Governo Médici na política agropecuária: ênfase na política de exportação. Entre as realizações que anunciava, estavam as seguintes:

- *Definição de ramos industriais prioritários para a promoção de exportações, a expansão do mercado interno e a substituição de importações, adotando as medidas necessárias para fortalecê-los e assegurar-lhes poder de competição, sem agravamento da subutilização de capacidade.*
- *Políticas monetária, de crédito (capital fixo e de giro) e fiscal compatíveis com o fortalecimento do poder de competição da empresa nacional, inclusive pela preservação de nível adequado de taxa de juros, e pela expansão do sistema de fundos de desenvolvimento já criados (FINAME, FIPEME, FINEP etc)* (Brasil, Presidência da República, 1970:28).

O Plano, em ritmo de "Brasil Grande", apresentava 12 metas para o período 1970-73, muitas delas folclóricas, como o ingresso do Brasil na era espacial, ou mesmo a construção da 1ª Central Energética Nuclear. As grandes prioridades para o quadriênio passariam a ser, entre outras a "Revolução na Agricultura e Abastecimento".

O I PND, por sua vez, chega ao Congresso após um período de quase dois anos de governo. Esse plano reforça a mesma linha de política do plano anterior,

dando ênfase para a economia como um todo e em particular para a agricultura e agroindústria na busca de novos mercados externos.

Para o Governo Médici a "Estratégia Econômica Externa pretendia assegurar o crescimento das exportações em 10% a.a. com a criação de duas novas categorias capazes de competir com a posição do café (a de manufaturados e a de minérios/produtos agrícolas não tradicionais) e ainda a participação ativa no Sistema de Preferências Gerais ..." (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971:XII).

Na área de abastecimento foram previstos 15 CEASAS, crédito para armazenagem (criação de dois fundos junto ao Banco do Brasil - PRODESAR e o Programa de Construção de Armazéns e Silos para o Sul e Sudeste) e finalmente a instituição do Programa Corredores de Exportação-COREX, com recursos e estratégia definida. Deste programa geral, nem tudo foi alcançado, mas boa parte dos CEASAS foi construída e o Programa de Corredores de Exportação teve suas bases lançadas.

O Governo Médici gostaria de estender as fronteiras agroindustriais às fronteiras agrícolas que se formavam. Para isso pretendia utilizar os recursos provenientes da reforma agrária em novos projetos de irrigação. Prossegue, de outra parte, com impeto crescente, a obra de expansão das fronteiras sociais e econômicas do país, dentro da política de ocupação e aproveitamento dos imensos espaços ainda não colocados convenientemente a serviço do interesse coletivo (...) Incluídas, assim, no patrimônio da União, em decorrência de preceito constitucional, serão estas terras destinadas, de acordo com as diretrizes impostas pelo interesse da Nação, a fins com ele condizentes, entre os quais sobressaem os relativos a planos de colonização e projetos industriais e agroindustriais (Brasil, Presidência da República, 1971).

Para Macarini(1984), o I PND carrega consigo o projeto de "Grande Potência", rompendo com as propostas de desenvolvimento do mercado interno. Seja pela impossibilidade de distribuir renda no âmbito do "modelo" estabelecido, seja pela necessidade de apoio político junto à ala "linha dura", abandona-se o discurso de desenvolvimento do mercado interno, em favor do "aumento do mercado interno pela via do mercado externo" (Macarini, 1984:205). O I PND inaugura um novo ciclo de crescimento com base na abertura externa e aproveitamento da capacidade ociosa. Segundo Macarini (1984), anteriormente, a promoção às exportações estava presente no discurso oficial, mas era apenas uma peça subsidiária. Com o I PND, a "estratégia exportadora" passa a núcleo central de desenvolvimento, transformando o Brasil em uma potência agrário-exportadora

Em 1975, sob o Governo Geisel, lança-se o II PND (1975-79), que pode ser visto como o documento mais acabado no que se refere ao esforço de integração agricultura-indústria. Divulgado juntamente com o II Plano de

Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia, cria um aparato institucional de crédito, incentivos e núcleos, visandos para o aperfeiçoamento do "pacote tecnológico" agroindustrial, com suas ramificações na fabricação de produtos de origem animal e vegetal⁽⁵²⁾.

As metas colocadas pelo II PND tinham características de "crescimento-a-qualquer-custo" e "auto-abastecimento de tudo" devido à comoção causada pela crise do petróleo (Barros de Castro, 1985:35). No entanto, entre os objetivos mais gerais colocados, notamos que a chamada agricultura e agroindústria de exportação receberam um incentivo bastante compensador. O plano coloca como meta importante também, a expansão dos complexos agroindustriais que vão tomar impulso decisivo, principalmente nas áreas de cana-de-açúcar, soja, carnes e cacau.

Em seu discurso de abertura na Primeira Reunião Ministerial em 19 de março de 1974, Geisel (Brasil, Presidência da República, 1975:47) antevê o país na

(...) sua vocação de grande supridor mundial de produtos agrícolas, pecuários e agroindustriais não tradicionais - a soja, o sorgo, o milho, carne, madeira e celulose, frutos tropicais e alimentos industrializados⁽⁵³⁾.

Dois anos após, o Governo Geisel voltava ao discurso triunfalista demonstrando que não havia esquecido as suas diretrizes mais gerais de apoio ao crescimento do setor exportador. Reis Velloso (1976:12), Ministro do Planejamento de Geisel afirmava:

Desenvolvendo, a partir de agora, a exposição que nos cabe apresentar, é relevante, de início assinalar que a estratégia agropecuária do II PND, na sua concepção e nos instrumentos que mobiliza, está orientada para efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados.

O II PND foi concebido para fazer face às cinco crises do momento: do sistema monetário internacional, de energia e matérias-primas, de inflação epidêmica, no comércio exterior e de confiança na estabilidade. O Presidente Geisel na sua Mensagem nº 430 de 10 de setembro de 1974 ao Congresso, que introduziu o II PND,

(52) Para uma visão mais completa dos Planos Básicos de Desenvolvimento Científico e Tecnológico ver o trabalho de Castro (1984).

(53) Em outubro de 1974 Geisel volta ao tema afirmando que: "a produção agrícola, agropecuária e agroindustrial deverão não somente atender amplamente às nossas necessidades de mercado interno mas também realizar plenamente a vocação de grande supridor mundial desses produtos, graças às condições para tanto propícias de que o Brasil está dotado" (Brasil, Presidência da República, 1975:154).

apresentava a ênfase do seu governo nas indústrias básicas para substituir as importações. Invertia-se o modelo tradicional de desenvolvimento setorial da agricultura para a indústria. Pela nova lógica de desenvolvimento era o setor urbano industrial que teria condições de sustentar, através de sua demanda, o desenvolvimento agrícola:

(...) o extraordinário dinamismo do setor não agrícola da economia em anos recentes, criou as condições para tornar viável a modernização agrícola progressiva nas áreas já ocupadas. Tal ocorreu principalmente do ponto de vista da demanda em especial se considerarmos as oportunidades que as perspectivas mundiais de carência de alimentos estão abrindo. A verdade é que pelos dados mais recentes, a agropecuária responde por apenas 15% da renda interna, embora nas regiões menos desenvolvidas continue sendo o setor básico de sustentação. A atual dimensão do setor não agrícola já é suficiente para apoiar a modernização no Centro-Sul (Brasil, Ministério de Planejamento e Coordenação Econômica, s.d.:42).

A agricultura era no II PND um elo importante na estratégia de substituição de importações. A meta prevista para o setor era de um crescimento de 40% no quinquênio contra os 61% previstos para o PIB como um todo. Estes 40% representavam, no entanto, 7% ao ano, o que era muito superior ao crescimento histórico de 4 a 5% a.a das últimas décadas ⁽⁵⁴⁾.

Mais do que isto porém, o II PND previa profundas reformulações internas na composição desse produto agrícola foram apresentados 22 projetos, sendo 10 destes ligados diretamente ao desenvolvimento da agroindústria processadora (Polos Florestais, Industrialização de Produtos Tropicais, Modernização da Usinas de Açúcar, Novas Estruturas de Abastecimento, entre outros).

Estas intenções podem ser claramente visualizadas, analisando-se as Estratégias Industrial e Agropecuária propostas no II PND. Na Estratégia Industrial são colocadas cinco prioridades e praticamente todas elas estão relacionados com a agroindústria processadora.

A prioridade número 1 para o Governo era a estratégia industrial do "desenvolvimento dos setores de base", o que inclui determinados segmentos da agroindústria processadora, como celulose e papel. A segunda prioridade era a "abertura de novos campos de exportação de manufaturados", o que contava com o apoio de programas do tipo BEFIEX. A terceira prioridade enfocava o "desenvolvimento tecnológico industrial" e a quarta, o "impulso ao desenvolvimento

(54) Destaque-se o fato de que o crescimento previsto para a produção de cereais era de 50% e oleaginosas 60% para o período 1974-79. Já a celulose, que tinha lugar privilegiado no plano recebeu uma meta de crescimento de 85% para o período.

da indústria de alimentos, continuação do esforço de modernização e reorganização de certas indústrias tradicionais" (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1974:40). Finalmente, a quinta prioridade era a "atenção dos desníveis regionais de desenvolvimento industrial"⁽⁵⁵⁾.

Este feixe de prioridades proporcionava uma direção clara ao setor industrial de base agropecuária. Segundo Carlos Lessa (1978:35), o governo partia de uma premissa de "tendência secular à fome mundial" e de que o Brasil tinha uma posição excepcional com terras férteis, imensa fronteira agrícola, disponibilidade de sistema viário e mão-de-obra. Com isto reitera-se o convite à grande empresa capitalista para a materialização destas prioridades. Em outras palavras tenta-se atrair, através de medidas de promoção e incentivo, o capital industrial e financeiro para o campo. Este objetivo fica bastante claro, mais uma vez, na apresentação da estratégia agropecuária, onde se afirma que "a atual dimensão do setor não agrícola já é suficiente para apoiar a modernização da agricultura no Centro-Sul" (Brasil, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1974:42).

O Plano apresenta ainda um extenso e detalhado elenco de medidas para a Estratégia Agropecuária. O "menor plano do mundo" como foi denominado pelo então titular da SEPLAN, João Paulo dos Reis Velloso, objeto de ironia por Lessa (1978), relacionava nove políticas para a agropecuária. Duas delas tocavam diretamente o segmento processador, a saber: o esforço de modernização da agropecuária proporcionado pela Expansão da Agroindústria, e a concentração setorial de incentivos - Polos Florestais e Agricultura Intensiva⁽⁵⁶⁾. Estas políticas de incentivo experimentaram uma maior ênfase no final do Governo Geisel.

Segundo Lessa (1978), quando ficou claro que a economia passava para uma fase de declínio cíclico, em meados da década de 70, o Governo passou a incentivar certos setores não-prioritários que tinham projetos. Eram áreas não estratégicas porém importantes. A principal era o complexo agropecuário, onde se incentivou a entrada de capital estrangeiro através de joint-ventures (pag. 263 e seguintes).

Como exemplo desta alteração de rumo, Lessa (1978:262)⁽⁵⁷⁾ cita um discurso do então Ministro da Agricultura Paulinelli:

(55) Segundo Quadros (1991) o II PND incorreu em um "sério erro estratégico" pois planejou-se implementar um programa voltado para setores obsoletos e ultrapassados enquanto o desenvolvimento capitalista estava se dirigindo para as novas tecnologias como a informática, biotecnologia e outras. Esta, na realidade é uma questão polêmica que merece uma discussão mais aprofundada, o que extrapola o âmbito deste trabalho.

(56) Para um detalhamento das metas e objetivos do II PND ver o trabalho de Roberto Vermulm (1985).

(57) Declaração à Revista Veja 04.06.75 p.77 apud Lessa(1978:262).

Pretendemos atrair o capital estrangeiro não só na produção como também nos serviços de transporte, comercialização e armazenamento, entre outros.

Como resultado da aproximação com o capital estrangeiro, recorda Lessa (1978:262) que:

Aliás, a Nestlé entrou no beneficiamento do cacau, a Anderson Clayton aumentou seu setor de prensagem de soja algodão etc.. A área de laticínios menores - queijos, iogurtes etc. - começou a ser ocupada. Creio, entretanto que a preocupação principal era a moderna empresa na produção primária ocupando solos inéditos com novas técnicas - cerrados do Brasil Central, por exemplo.

Um dos setores que recebeu grandes incentivos no período foi o setor agroindustrial de celulose e papel que estreitou sua ligação com o BNDE e tornou-se campo privilegiado de investimentos. A produção de celulose e papel era vista como exemplar pelo Governo, pois dizia respeito a uma indústria básica (bens intermediários) que ainda não havia sido objeto da política de substituição de importações; e, mais: se integrava perfeitamente com a agricultura. Outro importante setor beneficiado pelo II PND foi o Sucro-Alcooleiro; num primeiro momento através da modernização das usinas e, posteriormente - em 1975 - através do PROÁLCOOL, que se inseriu na estratégia de auto-suficiência energética do Governo.

As ligações do II PND, e os setores acima mencionados serão examinadas com detalhe em seção específica. Por ora, vale mencionarmos que o crescimento da produção de celulose, da ordem de 85% em cinco anos, estava colocado entre os mais elevados de todo plano. Para a produção de álcool, segundo as metas colocadas para a primeira fase do PROÁLCOOL, o crescimento previsto era de 380% até 1980.

Cumpramos também que, em 1978, em apoio aos Planos do Governo, a Bolsa de Mercadorias de São Paulo iniciou as suas operações de negócios a termo com o boi gordo, café, milho, soja e derivados e algodão. Estas operações, que tinham o poder de estabilizar preços e melhorar a classificação dos produtos, acabaram por contribuir para que muitos objetivos governamentais, ligados à administração dos estoques reguladores, tivessem resultados positivos.

Fazendo um balanço dos bons resultados agroindustriais do seu governo, Geisel se despediu dos agricultores em discurso no II Encontro Nacional Agricultura em 16 de outubro de 1978, afirmando em tom magnânimo:

Criamos os Mercados do Produtor, desenvolvemos a industrialização através da transformação dos produtos agrícolas, dando-lhes um valor e fortalecendo, em larga escala, o cooperativismo, que consideramos uma das formas melhores para uma equitativa organização dos produtores (Brasil, Presidência da República, 1979:434).

Finalmente, o III PND, divulgado já no Governo Figueiredo, volta novamente à questão da modernização do abastecimento e a necessidade de integrar a produção de alimentos desde o campo até a comercialização. Neste sentido, nada destoava da linha inaugurada pelo II PND, mantendo-se o mesmo padrão de desenvolvimento até então estabelecido.

A referência básica para o III PND são programas agroindustriais que "estavam dando certo". A economia brasileira estava vivendo um período recessivo, com declínio de todos os indicadores de atividade industrial. Neste contexto, a agricultura volta a ser vista como um setor gerador de empregos e renda, com custos relativamente modestos e com boa possibilidade de crescimento. Esta política é traduzida, em um primeiro momento, pela "prioridade agrícola" do então Ministro da Agricultura, Delfim Neto.

Assim, entre as diretrizes do III PND, destaca-se:

Conceder preferência ao desenvolvimento das pequenas, médias e micro empresas nacionais especialmente às agroindustriais, às produtoras de bens de consumo essenciais e populares e às que incorporem os resultados dos esforços nacionais de pesquisa científica e tecnológica (Brasil, Presidência da República, 1981:57).

Não se menciona diretamente o incentivo a industrialização da agricultura, mas sim a velha fórmula de crescimento do setor agrícola e suas vantagens para a geração de emprego. Existem referências básicas aos programas de Corredores de Exportação e do Proálcool, mas nada dirigido de forma abrangente ao setor agroindustrial (Brasil - Presidência da República, 1981:42 a 46).

O III PND pode ser visto como o ocaso da política agroindustrial enquanto estratégia global, quando as fontes de financiamento já estavam esgotadas e o processo de integração indústria-agricultura já havia atingido um nível avançado nos seus principais segmentos. Neste ponto, a política agroindustrial se fragmenta e se divide, já não se pode falar mais de uma única política agroindustrial apontada como opção de governo.

5. CONCLUSÕES

Vimos, neste capítulo, a trajetória de desenvolvimento da agroindústria processadora do início do Século até o final dos anos 80. As estatísticas demonstraram que o seu crescimento foi extraordinário em razão de dois movimentos principais: a difusão de um padrão moderno de consumo alimentar decorrente do próprio processo de urbanização por que passou o País e maior presença brasileira no mercado internacional, exportando produtos semi-elaborados ou manufaturados de origem agropecuária.

Na primeira parte do capítulo, mostramos como, ao longo das décadas aquilo que delimitamos como agroindústria processadora vai perdendo espaço, para outros setores mais dinâmicos da indústria. Passamos em revista a participação dessa agroindústria, e seus diversos segmentos, desde o período em que a indústria era quase somente a agroindústria até o momento mais recente, quando sua importância não está ligada apenas ao que ela produz isoladamente, mas ao volume de negócios por ela articulados.

Um segundo tópico mostrou que a agroindústria do início do século, correspondente ao primeiro surto de industrialização, tinha uma origem totalmente distinta daquela que estamos tratando neste trabalho. Naquele momento, a agroindústria que se montou foi resultado da articulação para frente de capitais agrários e mercantis que se alçavam em busca de um novo espaço de valorização. Lembramos também que ainda que tivesse ocorrido uma articulação "para frente", a montagem dessa agroindústria pioneira não foi o resultado do prolongamento dos antigos "complexos rurais", que cresceram e ganharam autonomia. Pelo contrário, a indústria têxtil, alimentícia, bebidas, carnes e outras iniciam as suas atividades a partir de novos aportes de capital, provenientes do comércio e de sociedades formadas a partir do capital cafeeiro.

Ao final da década de 40, começamos a observar novo movimento trazido por uma infinidade de novos capitais nacionais e internacionais que vão transformar a face da agroindústria. Estes novos capitais, são de origem industrial ou financeira que guardam pouca relação com a antiga agroindústria do início do Século, embora, em casos particulares, tenhamos a presença de indústrias que se instalaram ainda na década de 10 e 20. Este movimento tem o seu ponto culminante nos anos 70, refletindo o processo mais geral de modernização do agro.

No caso da indústria alimentícia, especificamente, destacamos uma fase de mudança identificada como tendo início na virada dos anos 70 e que contou com a participação de um volume significativo de empresas estrangeiras que passam a atuar no Brasil como resultado daquilo que Raul Green(1991) denominou de Fase de Recentragem das corporações do ramo alimentício.

Após traçar a evolução da agroindústria processadora, examinamos como a estratégia agroindustrial aparece no discurso governamental. A princípio, no Plano SALTE e, posteriormente no Plano de Metas, a preocupação é eminentemente agrícola no sentido de que este setor pudesse cumprir com as suas funções clássicas fundamentais. Já nos anos 60, as atenções do Governo se voltam para uma estratégia de modernização do setor agrícola, o que inclui o processamento e a melhoria nos canais de distribuição.

Finalmente, com os planos pós-64, principalmente a partir do PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento de Costa e Silva, o discurso se altera. Os planejadores deixam de ver a ação da agroindústria apenas como um estágio suplementar de processamento para colocar a estratégia de agroindustrialização no centro de um ambicioso programa de abastecimento interno, substituição de importações e geração de divisas. Tal estratégia torna-se ainda mais saliente em meados da década de 70, com o II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, quando passa-se a vislumbrar o País como um grande supridor mundial de alimentos e matérias-primas semi-elaboradas.

No próximo capítulo, serão examinados os mecanismos pelos quais se dá esse processo de mudança do perfil agroindustrial do País, a partir de uma retrospectiva do padrão de financiamento agroindustrial nas três últimas décadas, e como este financiamento vai privilegiar determinados setores da agroindústria.

Capítulo IV

PADRÕES DE FINANCIAMENTO DA AGROINDÚSTRIA PROCESSADORA

1. INTRODUÇÃO

Discutimos anteriormente, o papel do Estado no sentido de estabelecer, através dos diferentes planos governamentais, uma estratégia de crescimento agroindustrial. No capítulo precedente esta estratégia foi vista de forma genérica e inserida em um discurso político modernizante característico dos governos burocrático-autoritários, para emprestarmos o termo de O'Donnell ⁽¹⁾.

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

É fato comprovado que a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), no bojo das reformas econômicas constituídas a partir de 1964, proporcionou uma ligação muito estreita entre a agricultura e o seu segmento a montante - máquinas, equipamentos, sementes e insumos para a agricultura⁽²⁾ -. Restaria, portanto, comprovar a existência de políticas que permitiriam a ligação da agricultura com o seu segmento a jusante - a agroindústria processadora.

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

A partir de levantamentos e entrevistas realizadas no Banco Central do Brasil, Banco do Brasil, Companhia de Financiamento da Produção, Banco Nacional

(1) Para Guillermo O'Donnell o discurso das instituições estatais é sempre igualizador e modernizante para os membros de uma nação. No Estado Burocrático- Autoritário o aparelho de estado se encarrega de tutelar novos setores da burguesia visando a um suposto "projeto nacional".

O Estado BA, que viveu seu ápice no Brasil, Chile e Argentina nos anos 70, tem como característica, entre outras: a ação de um conjunto de organizações que exercem tarefas de "normalização" da economia em nome do grande capital visando a implantação da "ordem" e a internacionalização da estrutura produtiva. (Ver a este respeito O'Donnell, 1977, 1982 e 1986)

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

de Desenvolvimento Econômico e Social e outros órgãos federais procuramos demonstrar que de fato houve um conjunto articulado de instrumentos de apoio ao segmento processador de produtos agropecuários que configuram, na prática, uma política agroindustrial. Esta política, que tem início no final dos anos 60, teria permitido a emergência de uma nova indústria de bens intermediários e bens finais de base agropecuária, voltados para o consumo urbano da população, assim como para exportação.

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

Costuma-se atribuir à internalização da produção de máquinas e insumos para a agricultura ocorrida a partir dos anos 60, o ponto de partida para a constituição dos Complexos Agroindustriais no País⁽³⁾. Sendo o capitalismo um sistema, cuja dinâmica de expansão está ligada ao mercado de bens de produção, a constituição/internalização de um setor à montante da agricultura daria elementos para a sustentação de mais um movimento endógeno de acumulação de capital.

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

As informações coletadas, além de destacarem a importância do FUNAGRI na década de 70, foram complementadas com informações sobre o Fiset-Fundo de Investimento Setorial (setor reflorestamento), o Finex-Fundo de Financiamento a Exportação e o Finame-Fundo de Financiamento para Máquinas e Equipamentos do BNDES. No capítulo seguinte essas informações oficiais coletadas serão confrontadas com entrevistas de empresários e representantes dos diferentes segmentos escolhidos. A seguir apresentamos uma descrição do funcionamento desses fundos, dos incentivos e das isenções fiscais vigentes.

(3) Ver a este respeito Muller (1981) e Kageyama et alli (1990) entre outros.

2. FUNDOS DE APOIO À AGROINDÚSTRIA.

Entender a forma de financiamento do Estado no período pós-64 é entender como se operou a transferência de rendas entre as classes com vistas ao processo de industrialização. Transferência esta realizada diretamente pelo Estado ou indiretamente através dos fundos de financiamento, prática que irá predominar a partir da reforma e melhor articulação das políticas governamentais junto ao mercado financeiro.

Antes disto porém, no período de industrialização pesada, sob o comando do BNDE, o Estado brasileiro instituiu os fundos de desenvolvimento - por exemplo, o FRE-Fundo de Reaparelhamento Econômico⁽⁴⁾ - para se financiarem os investimentos, públicos e privados. Observamos que já nessa fase a política de desenvolvimento brasileira tinha um componente elevado de déficit fiscal financiando o gasto público e privado.

Com a criação do Banco Central do Brasil, no bojo da reforma financeira dos anos 60, o Governo Federal concentra uma série de fundos e programas sob a sua administração. Uma vez que o Banco Central, assim como o Banco do Brasil, eram gestores da política monetária do Governo e, como o orçamento monetário era sempre examinado precariamente pelo Poder Legislativo (inclusive as autorizações para emissão eram, e são, feitas sempre após os compromissos

(4) Sobre a importância do FRE ver Viana (1981:35)

estabelecidos), os fundos de desenvolvimento acabavam agregando tanto recursos monetários, como fiscais a fim de cumprir os seus compromissos pré-estabelecidos⁽⁵⁾.

A reforma bancária de 1964 trouxe ainda um outro complicador: ao mesclar as atividades do Banco Central com o Tesouro Nacional, tornou-se também difícil separar a política do endividamento público da política monetária, propriamente dita⁽⁶⁾. Com isto, confundiam-se recursos fiscais com aqueles decorrentes da emissão de títulos. Confusão maior porém, no que se refere ao trato das finanças públicas, vai ocorrer ao longo dos anos 70, com a crescente estatização da dívida pública decorrente do endividamento externo.

Como descreveu Cruz (1984), foi o processo de endividamento externo e o controle cambial por parte do Governo que levou a que o Banco Central a concentrar a maior parte do endividamento. Este movimento de estatização da dívida externa ocorria seja pela intensificação dos empréstimos externos tomados pelo setor público, seja pela política monetarista de "enxugar" a liquidez trazida pelos empréstimos externos privados ou ainda pelos mecanismos de proteção cambial aos tomadores privados, criados pelo Governo.

(5) No Brasil pós-64, seja porque o Estado não tinha condições técnicas para controlar a sua política econômica, seja porque propositadamente as políticas de desenvolvimento envolviam a necessidade de se incorrer em déficits fiscais, estes eram levados às últimas consequências. Até a reforma financeira de 1964, as políticas fiscal, cambial e monetária se confundiam por falta de instrumentos políticos de controle e mesmo levando-se em conta a estreita base de aplicação que havia para cada uma destas. Não queremos dizer que, naquela época, não havia uma política fiscal, cambial ou monetária, mas havia uma desarticulação considerável entre os meios empregados pelo Governo e os fins que eram objetivados.

Segundo Teixeira, E. & Biasoto, G. (s.d.) "somente em 1988 com a conclusão do processo de unificação orçamentária, é que foi criada uma estrutura mais adequada para as contas fiscais, incorporando os gastos de responsabilidade do Tesouro que estavam no Orçamento Monetário e separando aqueles de natureza reembolsável numa peça contábil específica: o Orçamento das Operações de Crédito" (pag.5). Ver também Tavares (1977:171) para a inoperância do antigo sistema de financiamento do setor público.

No período pós-64, a falta de controle democrático sobre os orçamentos e a persistência da inflação não permitiu separar com clareza origem e destino dos recursos fiscais e monetários. Havia até mesmo uma porta aberta entre os dois orçamentos governamentais, dificultando sobremaneira a sua consolidação. Com a generalização do endividamento externo e a sua posterior estatização, o quadro das contas do Governo se complica ainda mais devido ao financiamento, via capital de externo de risco, de projetos de desenvolvimento conduzidos ou geridos diretamente pelo Estado.

Além disso, havia uma compulsoriedade de depósitos junto ao Banco Central, incidindo sobre o valor em cruzeiros dos empréstimos tomados. Esta compulsoriedade tinha como objetivo coibir a expansão da base monetária, segurando eventuais pressões inflacionárias, de acordo com o diagnóstico monetarista prevalecente na época. Em 1972 esse depósito exigido pelo Banco Central alçava a 25% do valor dos empréstimos externos. No ano seguinte, essa parcela vai a 40% do montante. Com isto, criava-se mais um elemento de confusão entre as contas monetárias e a dívida externa.

(6) A razão deste problema estava, como apontou Gomes et alii (1985) na promulgação, em 1971, da Lei Complementar nº 12 que permitia o giro da dívida pública federal independentemente das estimativas aprovadas pelo Congresso para o Orçamento Monetário. (Ver apêndice sobre este assunto)

Esta lei tinha como base a Lei No. 4357 de 15/07/64, a qual criou as ORTNs com cláusula de ajustamento e dispôs que o giro da dívida pública federal seria administrado de forma quase autônoma pelo Banco Central. Atribuía ao BACEN a administração da dívida pública por delegação do Ministério da Fazenda, o que dava, segundo Gomes et alii (1985) uma "flexibilidade legal" ao Banco atendendo os interesses do Executivo no trato da política monetária.

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

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

O objetivo deste capítulo é apresentar evidências de que, principalmente através de seus fundos e programas, houve um importante impulso estatal à agroindústria processadora ao fim dos anos 60 e nos 70. A importância desses programas teria permitido que, juntamente com o crédito rural, se pudesse completar o tripé do complexo agroindustrial, ligando a agricultura aos setores a montante e a jusante.

2.1. O Fundo Geral para a Agricultura e Indústria-FUNAGRI

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

Os fundos e programas administrados pelo BACEN, entre os quais o FUNAGRI, o mais abrangente de todos, encontram-se relacionados no Quadro IV.1, a seguir:

QUADRO IV.1
BRASIL
FUNDOS E PROGRAMAS ADMINISTRADOS PELO BACEN
1987

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

Fonte: Banco Central do Brasil

Verificamos que o BC possuía diferentes fundos para às mais diversas atividades. No entanto, só nos interessa, aqui, aqueles ligados à atuação agroindustrial, dos quais o FUNAGRI é mais abrangente, exercendo o papel de um grande fundo de financiamento voltado às atividades agroindustriais.

Após o golpe de 1964, o Governo Federal, visando aperfeiçoar a Carteira de Crédito Agrícola e Comercial e Industrial-CREAI do Banco do Brasil criou a CNCR-Coordenação Nacional do Crédito Rural e o Fundo Nacional de Refinanciamento Rural-FNRR, através do Decreto-Lei nº 54.019 de 14 de julho de 1964. Estes dois instrumentos tinham como objetivo estabelecer canais para o repasse de recursos provenientes do exterior visando refinar a importação de fertilizantes e refinar os bancos comerciais nas suas aplicações de crédito rural. Além disto, em 1964-65, foram criados o FUNDECE-Fundo de Democratização do Capital⁽⁷⁾ e FIBEP - Fundo de Financiamento a Importação de Bens de Produção, na esfera do Banco Central; e o FINAME-Fundo de Financiamento para Aquisição de Máquinas e Equipamentos Industriais, o FINEP-Fundo de Financiamento de Estudos, Projetos e Programas sob a administração do BNDES, mas com o controle do Banco Central. Todos estes fundos tinham como objetivo repassar recursos obtidos no exterior, visando incentivar programas e projetos voltados para a modernização da agricultura.

Em setembro de 1965, através do Decreto-Lei nº 56.835 é regulamentado o FUNAGRI que já havia sido criado por lei anterior, a de nº 4728 de 14 de julho de 1965. O FUNAGRI reunia o FUNDECE, o FIBEP, além do antigo FNRR em uma só conta. Agregava, assim, recursos: i) provenientes de entidades financeiras nacionais e internacionais; ii) mobilizados pelo Banco Central no mercado; e iii) de saldos remanescentes das contas relacionadas. Este Fundo passa a ser administrado pelo Banco Central que mais tarde vai criar a conta FUNAGRI, junto às autoridades monetárias. Recorde-se que em novembro de 1965, fora instituído o SNCR-Sistema Nacional de Crédito Rural que seria a mola-mestra de toda a política voltada ao setor rural.

Em 1967, já sob pleno funcionamento do SNCR, a conta FUNAGRI que, até então era apenas um Fundo, vai tomando forma no Balancete Consolidado das Autoridades Monetárias. A partir de 1967, através da Resolução 69, é instituída a conta FUNAGRI que passa a remunerar os bancos com 6% a.a.⁽⁸⁾ sobre os depósitos aí realizados em vista do não cumprimento dos níveis de exigibilidade do crédito rural⁽⁹⁾.

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

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

(9) Como se sabe, a exigibilidade bancária referente ao crédito rural é uma parcela sobre os depósitos a vista dos correntistas que a instituição financeira é obrigada a depositar junto ao Banco Central visando à esterilização da moeda. Trata-se de um instrumento de política monetária. Quando da instituição do SNCR a exigibilidade para o crédito rural era de 10% sobre os depósitos a vista. No final da década de 80, com a hiperinflação batendo à porta da economia, a exigibilidade se elevou a 100% dos depósitos a vista para os bancos grandes.

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

Assim, em 1967 é criado o FUNDEPE-Fundo para o Desenvolvimento da Pecuária - resultante de acordos com o BIRD visando à obtenção de recursos para a criação de gado. Em 1970, os recursos provenientes da venda no mercado interno, dos estoques suplementares de café são destinados à criação do FUNDAG-Fundo Especial de Desenvolvimento Agrícola. Seus objetivos são: i) estimular as exportações de produtos agropecuários; ii) estimular o aumento da produtividade na agricultura; e iii) resolver eventuais pontos de estrangulamento surgidos na comercialização.

Em meados da década de 70 surgem o Proálcool Industrial, ligado ao Programa Nacional do Alcool; a conta SEPLAN que representava a subscrição de ORTNs pela SEPLAN para o financiamento de programas com dotação junto ao Banco Central; o PROCAL-Programa Nacional de Calcário Agrícola, com recursos externos operados através do SNCR visando abastecer as áreas de cerrado; o COREX-Programa de Corredores de Exportação, com recursos internos e externos visando desenvolver corredores para transporte de cereais, carne congelada, alimentos e rações; o PRONAZEN-Programa Nacional de Armazenagem, visando elevar a capacidade de armazenagem de algumas agroindústrias típicas, como a de óleos vegetais e a de carnes frigorificadas; e, posteriormente, o PAGRI-Programa Agroindustrial⁽¹⁰⁾.

Na década de 80 tem início uma nova fase de criação de fundos especiais, uma vez que o SNCR passou a contar continha em seu bojo um subsídio cada vez menor, pois a partir de 1979, passou-se a vincular as taxas de juros dos empréstimos à variação da inflação, tornando-os mais onerosos. Recorde-se que em 1980, também a PGPM-Política de Garantia de Preços Mínimos é incorporada ao FUNAGRI. Em 1982, alguns programas de menor porte, porém similares, como o COREX, PAGRI e PRODAGRI vão se fundir no FNRI-Fundo Nacional de Refinanciamento Industrial - FNRI, o qual além disso vai abrigar também outros fundos antigos como o POLAMAZÔNIA, POLONORDESTE, PLANCAFÉ etc. Finalmente em 1983 cria-se o PROBOR e PRONAGRI. O primeiro apoiou a formação da lavoura e a exploração industrial da borracha; e o PRONAGRI foi mais um

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

programa especial de financiamento utilizado para a capitalização de empresas agroindustriais, porém contou com vida curta e recursos limitados(Ver gráfico IV. 1).

GRÁFICO IV.1
 CONTA FUNAGRI: EVOLUÇÃO DAS SUBCONTAS
 1964-1987

SUBCONTAS	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	
OUTROS																		<u>FNRI</u>							
FNRR																									
FUNDECE																									
FIBEP																									
FUNDEPE																									
FUNDAG																									
COREX																			<u>FNRI</u>						
PROALCOOL																									
PRONAZEM																									
PROCAL																									
SEPLAN																									
PAGRI																				<u>FNRI</u>					
PGPM																									
PRODAGRI																				<u>FNRI</u>					
SEARA																									
PROBOR																									
PRONAGRI																									

Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Elaboração: Autor

Apesar de ter sido criada em 1967, a conta FUNAGRI só apresenta dados consolidados em 1971. No entanto, já a partir de 1969, é possível contabilmente reunir as subcontas do FUNAGRI. Estes dados estão disponíveis na tabela IV.1. No ano de 1969 já havia um razoável volume de recursos, equivalente a mais de 12% daquele empregado no SNCR e que aumenta até um novo patamar, a partir de 1977, com a constituição dos novos subfundos já citados. Os recursos do FUNAGRI passam a equivaler a aproximadamente 37% do volume financiado através do SNCR.

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

Tal movimento pode ser visualizado na Tabela IV.1, que apresenta os dados do FUNAGRI consolidados para o período 1969-87. Para os anos anteriores não havia informações consolidadas para esse Fundo e, após 1987 os fundos como um todo passam a ser administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional e essas informações deixam de ser publicadas. De qualquer forma, o período abordado corresponde basicamente ao período que queremos analisar.

TABELA IV.1
FUNAGRI E SNCR - APLICAÇÕES

ANO	Aplicações Correntes FUNAGRI Cr\$ milhões (1)	Aplicações Correntes SNCR Cr\$ milhões (2)	FUNAGRI Índice Real* (3)	SNCR Índice Real* (4)	(1)/(2) % (5)
1969	757,3	6.498,0	100,0	100,0	11,7
70	1.202,3	9.247,9	130,7	117,4	13,0
71	2.344,7	12.869,7	216,7	138,9	18,2
72	2.990,5	18.668,7	235,6	175,2	16,0
73	7.046,1	30.333,9	483,1	242,5	23,2
74	8.313,1	48.272,7	445,3	297,6	17,2
75	18.679,4	89.997,1	782,3	441,4	20,8
76	43.469,0	130.226,1	1.378,2	446,0	33,4
77	61.971,0	165.858,7	1.376,8	402,1	37,4
78	65.677,8	223.942,1	1.052,0	407,0	29,3
89	73.226,6	448.730,9	762,1	506,9	16,3
1980	120.845,0	859.193,1	628,2	485,3	14,1
81	236.900,0	1.564.090,1	586,7	421,2	15,1
82	392.700,0	2.960.272,8	487,0	365,7	13,3
83	421.000,0	5.687.785,9	205,1	276,1	7,4
84	1.112.000,0	11.138.665,5	168,9	168,7	10,0
85	9.527.000,0	51.705.203,3	444,5	240,5	18,4
86	8.477.000,0	186.795.026,0	163,2	358,6	4,5
87	29.175.000,0	478.278.934,4	172,9	282,7	6,1

Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Elaboração: autor.

* Deflacionado pelo IGP-DI

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

operações, sendo sustentado, como se verá, basicamente pelas aplicações do Proálcool⁽¹¹⁾.

A tabela IV.2 nos permite comparar o FUNAGRI com outros fundos administrados pelo Banco Central, confirmando, a magnitude dos recursos desse Fundo e reforçando o que já havíamos observado nas comparações com o SNCR⁽¹²⁾. No início do período, o FUNAGRI conta com um volume restrito de recursos, crescendo ano a ano até se situar no patamar de 50% do total de recursos aplicados. A partir daí se estabiliza, caindo, em 1985, para a faixa dos 15%.

A queda relativa do volume de recursos aplicado pelo FUNAGRI, frente aos outros fundos, traduz a mudança nas prioridades do Governo com o incentivo a outros setores da economia, resultado de novas demandas setoriais.

Já em 1982, observa-se o crescimento do FDPAP-Fundo de Defesa dos Produtos Agropecuários provenientes das quotas de contribuição sobre a exportação e venda de café dos estoques oficiais, além de cacau, algodão e carne. Estes recursos eram usados em programas de melhoramento dos cafezais, exportação de carne além de cacau, algodão e carne além de financiar as atividades do IBC.

Mais tarde o FDPAP se transforma no FDPE - Fundo de Defesa de Produtos de Exportação que vai realizar as mesmas tarefas. Na década de 80, o maior fundo entre aqueles administrados pelo BACEN vai ser o FINEX que juntamente com o FDPE, visava incentivar as exportações, a prioridade do Governo no período para fazer frente aos pagamentos da dívida externa.

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

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

TABELA IV.2
BRASIL
FUNAGRI: PARTICIPAÇÃO DO FUNAGRI, FINEX E PROASAL NO
TOTAL LÍQUIDO DE APLICAÇÕES DE FUNDOS ADMINISTRADOS
PELO BANCO CENTRAL
1968-87

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

Fonte dos Dados Brutos: Banco Central do Brasil. Elaboração: autor.

Na década de 80, também cresce a importância das Reservas Monetárias de contingência utilizadas pelo Banco Central para socorrer instituições financeiras e fazer face a eventuais calamidades e outras necessidades esporádicas enfrentadas pelo Governo.

Fato importante na queda da participação relativa do FUNAGRI é a ascensão de um novo sub-fundo/programa denominado PROASAL-Programa de apoio a Agroindústria Sucro-Alcooleira, criado em dezembro de 1982. Já no seu primeiro ano de existência(1983), o PROASAL aplicou mais de uma quarta parte de todos os recursos de fundos e programas administrados pelo BACEN, no auxílio a empresas sucro-alcooleiras em situação delicada (Ver tópico 4.2 apresentado adiante). Nos anos seguintes, o PROASAL mantém sua importância a níveis até superiores aos

da FUNAGRI ficando atrás apenas das Reservas Monetárias do Banco Central(Tabela IV.2)⁽¹³⁾.

A tabela IV.3 apresenta uma composição interna da participação de cada subfundo no contexto do FUNAGRI no período 1968-85. Observamos que o FNRR-Fundo Nacional de Refinanciamento Rural, dada a sua ligação com os bancos comerciais no sentido de realizar um trabalho acessório ao crédito rural, foi, ao longo de todo o período analisado, a principal subconta do FUNAGRI, começando a perder sua importância relativa a partir de 1979. O FNRR é um fundo voltado para o armazenamento e industrialização de produtos agropecuários, custeio dos produtores, fortalecimento dos pequenos e médios produtores, introdução de métodos de produção, financiamento à cooperativas e industrialização de carne e óleos vegetais. Dado o caráter sigiloso dos dados apresentados, não foi possível mapear o destino particular das aplicações do FNRR.

Observamos pelo quadro IV.1, mostrado anteriormente, que o FNRR é o sub fundo pertencente ao FUNAGRI que possui o maior número de programas de atuação. As contas do FNRR estão ligadas, teoricamente, às aplicações exclusivas de cunho agropecuário, ou seja, atividades de custeio e investimento agropecuário. Assim, numa aproximação do que deveria ser o financiamento agroindustrial propriamente dito, que será apresentada mais adiante na tabela IV.4, esta subconta ficaria de fora.

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

Já o FUNDECE, o FUNDEPE, o FIBEP e mais tarde o FUNDAG, tiveram uma participação modesta nas contas do FUNAGRI. Eram aplicações bastante restritas em sua abrangência: o FUNDEPE, para pecuaristas de carne e lã; o FIBEP,

(13) As Reservas Monetárias fazem parte dos Fundos e Programas, porém têm uma destinação especial. Podem ser utilizadas para: a) proporcionar suporte financeiro ao combate à inflação, com pagamento de subsídios e estoques reguladores, b) honrar compromissos em moeda estrangeira. As fontes de recursos são: a) 75% do lucro realizado pelo BACEN na compra de moeda estrangeira, b) rendimentos gerados por suprimentos especiais do BACEN em Fundos e Programas. Em resumo, são rendimentos que o BACEN obtém na gestão do câmbio e da moeda e que são utilizados para financiar operações no setor público e privado (Ver Gomes et alli, 1975:47).

importação de Bens de Capital para a Agroindústria; o FUNDECE, abertura de capital de empresas agropecuárias e; o mais amplo, o FUNDAG para repasses à agropecuária. Estes fundos se esgotaram juntamente com a dotação de recursos externos alocada aos mesmos. No caso do FUNDEPE, a sua participação cai a zero após 1982, como pode ser verificado na tabela IV.3.

TABELA IV.3
FUNAGRI: COMPOSIÇÃO DAS APLICAÇÕES 1968/85

SUBCONTAS	Em porcentagem																	
	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
FNRR	61,1	61,7	56,4	52,2	53,0	62,7	64,2	73,2	54,2	46,0	49,5	57,7	51,4	38,2	23,3	46,0	29,6	18,4
FUNDECE	23,4	12,9	11,6	6,6	5,9	4,6	2,8	1,3	0,7	0,5	0,5	0,5	0,3	0,1	0,0	0,0		
FIBEP	15,5	21,7	11,9	5,7	2,2	0,5	0,0	1,0	2,6									
FUNDEPE		3,7	3,6	6,6	13,7	15,9	12,7	7,1	4,7	3,7	3,5	5,6	6,7	4,9	0,6	0,0	0,1	0,1
FUNDAG			8,6	25,8	21,8	9,1	10,6	8,5	15,7	18,9	5,6	5,0	2,6	1,7	1,7	2,6	0,7	0,1
COREX*						5,4	8,7	8,4	5,5	4,6	4,7	3,9	1,9					
PAGRI*											0,0	0,3	1,2					
PRODAGRI*																		
FNRI														5,3	7,4	4,6	9,7	3,2
PRONAGRI																0,4	1,1	2,1
SEARA																0,0	4,6	0,2
PROALCOOL										2,3	8,5	16,0	28,9	45,1	45,4	28,4	28,5	13,1
PRONAZEM									0,0	1,9	2,8	3,8	3,7	2,7	0,7	0,4	0,8	0,0
PROCAL									1,0	2,8	2,8	2,3	1,2	0,9	0,0		0,0	0,0
SEPLAN									6,2	14,6	17,3	4,7			0,0			
PROBOR																2,4	2,2	0,5
PGPM													0,6	1,0	20,6	15,0	22,4	62,2
OUTROS			7,8	3,0	3,2	1,7	0,7	0,3	9,3	4,5	4,4	0,5	1,2					
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Elaboração: autor.

* Depois FNRI

O FUNDEPE, outro subfundo do FUNAGRI, atuou também basicamente na área rural, financiando a formação de rebanhos nas regiões Norte, Nordeste e na fronteira agrícola do Centro-Oeste. O mesmo se pode afirmar do FUNDAG que funcionou como um antecessor do SNCR atuando no crédito rural.

Já o FUNDECE atuou garantindo recursos para a capitalização de empresas agroindustriais. Isto quer dizer que uma parte considerável dos recursos deve ter sido utilizada para a compra de máquinas equipamentos e instalações. No entanto, a precariedade das informações disponíveis dificulta a quantificação desse volume. Assim para efeito de agregação podemos considerar o FUNDECE como um fundo, em grande parte, de finalidade agroindustrial.

Também com pouca expressão, mas em outra categoria, estão o COREX, PAGRI e PRODAGRI que, em 1981, são agrupados no FNRI-Fundo Nacional de Refinanciamento Industrial. Devemos destacar a grande importância do COREX, programa financiado basicamente através de recursos de bancos japoneses que permitiu a modernização dos portos de Paranaguá e Rio Grande para o escoamento de cereais e soja para a exportação. Os outros dois programas do FNRI, também financiados com recursos externos (principalmente do BIRD) tiveram importância mais restrita, sendo ambos voltados especificamente para a agroindústria. Dadas as suas características industriais esses fundos foram agrupados sob as regras do FNRI, que passou a atuar a partir de 1981 com uma certa importância no âmbito do FUNAGRI.

Ainda a partir de 1976 teve início a subconta SEPLAN junto ao FUNAGRI, já comentada anteriormente. Esta conta deixou de ser utilizada em 1980 sem outro motivo aparente, o que nos leva a acreditar que o seu objetivo era meramente político e visava atender a demandas colocadas pela clientela do Ministério da Fazenda. Outra conta especial que se inicia em 1983, e que vai tomar uma certa importância, é o SEARA-Suprimentos Especiais para Aplicações Rurais e Agroindustriais que aparentemente representa uma duplicação em relação aos outros fundos, e que não pôde ser investigada mais profundamente dada a inacessibilidade aos dados.

Em 1977 tem início também a importante conta PROÁLCOOL, criada com o objetivo de receber uma prometida dotação de US\$ 1 bilhão, em quatro parcelas do Banco Mundial. Estes recursos - que no final perfizeram apenas US\$ 250 milhões - adicionados aos recursos internos favorecidos do Tesouro Nacional, permitiram que o PROÁLCOOL se transformasse no principal subfundo do FUNAGRI nos anos de 1981 e 1982, conforme vimos na tabela IV.1. Nos outros anos, o PROÁLCOOL continuou tendo uma grande importância no contexto do FUNAGRI.

Na sua fase final, próximo a 1987, o subfundo de maior importância do FUNAGRI é aquele destinado à Política de Garantia dos Preços Mínimos-PGPM. Tendo em vista a necessidade de controlar de perto a expansão monetária, inicia-se a

gestão em conjunto dos recursos dos estoques reguladores entre o Banco do Brasil e o Banco Central. Esta unificação era mais que necessária, haja vista a conta em aberto existente no orçamento monetário voltada a esses dois bancos oficiais. Em 1985, com a desativação de boa parte dos sub-fundos do FUNAGRI, a PGPM passa a responder por mais de 60% do total.

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

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

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

Podemos, pois, observar aplicações industriais em outros subfundos também. Como já mencionamos, é muito difícil desmembrar o destino dos recursos em uma aplicação. A tabela IV.4 mostra o que seria uma aproximação desses fluxos de crédito agroindustrial, tendo em vista a agregação dos subfundos ou programas genuinamente agroindustriais apresentados anteriormente.

Mostramos portanto, uma aproximação do que seriam esses fluxos do crédito agroindustrial. Nossa estimativa não incluiu a PGPM, pois não foi possível estabelecer um método para trabalharmos com a sazonalidade dos recursos e aplicações da PGPM (Na seção seguinte serão feitas considerações sobre a PGPM).

Apresentamos na Tabela IV.4 o FUNAGRI e a parcela de crédito agroindustrial constante neste fundo representada pelos subfundos mencionados anteriormente. Estas informações se referem às aplicações líquidas em termos constantes ao longo do período. Foram obtidas pela somatória das aplicações dos subfundos deflacionadas pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.

TABELA IV.4
BRASIL:
APLICAÇÕES AGROINDUSTRIAIS NO FUNAGRI
1969-1987

ANO	Aplicações	Aplicações	FUNAGRI	FUNAGRI (2)/(1)	Agroind
	Correntes FUNAGRI	Correntes FUNAGRI	Índice Real*	Índice Real*	
	(Cr\$ milhões)	(Cr\$ milhões)	(3)	(4)	(5)
	(1)	(2)			
1969	757,3	123,7	100,0	100,0	16,3
70	1.202,3	139,8	130,7	93,1	11,6
71	2.344,7	156,1	216,7	88,3	6,7
72	2.990,5	178,0	235,6	85,9	6,0
73	7.046,1	207,1	483,1	87,0	2,9
74	8.313,1	951,9	445,3	310,6	11,5
75	18.679,4	1.835,4	782,3	468,2	9,8
76	43.469,0	2.741,0	1.378,2	495,2	6,3
77	61.971,0	5.867,0	1.376,8	742,7	9,5
78	65.677,8	11.028,0	1.052,0	1.006,6	16,8
79	73.226,6	12.872,0	762,1	763,4	17,6
1980	120.845,0	45.050,0	628,2	1.334,6	37,3
81	236.900,0	126.200,0	586,7	1.781,1	53,3
82	392.700,0	234.300,0	487,0	1.692,3	59,7
83	421.000,0	163.000,0	205,1	462,6	38,7
84	1.112.000,0	471.000,0	168,9	416,9	42,4
85	9.527.000,0	1.820.000,0	444,5	495,0	19,1
86	8.477.000,0	3.658.000,0	163,2	410,6	43,2
87	29.175.000,0	15.167.000,0	172,9	524,1	52,0

Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Elaboração: autor.

Obs.: Os fundos considerados genuinamente voltados para a indústria são: FNRI, Fundece, Pronazem, Proálcool Industrial, Probor e Corex. Pode-se encontrar investimentos industriais em aplicações de outros Fundos também, inclusive sob a rubrica "Outros", que chega a representar uma parcela razoável de recursos.

** Deflacionado pelo IGP-DI*

Nas aplicações do FUNAGRI agroindustrial, como chamaremos a reunião dos subfundos voltados para a agroindústria, observamos também o mesmo movimento verificado no FUNAGRI: as aplicações crescem bastante a partir de 1977, atingem o ápice em 1981-82, declinando rapidamente a partir de então.

Comparando as aplicações realizadas, observamos que a participação das contas agroindustriais no FUNAGRI é reduzida até 1977, passando a ter maior

importância nos anos 80. Em 1982, por exemplo as contas agroindustriais representavam 59,6% do FUNAGRI, em termos de aplicações (Tabela IV.4). Nesse mesmo ano, o saldo de aplicações das contas agroindustriais havia crescido seis vezes mais que o crescimento dos saldos das aplicações das contas do FUNAGRI, comparando-se com 1977.

Esses valores, porém, só podem ser melhor entendidos se comparados com as aplicações do SNCR. Assim, verificamos pela coluna 5 da Tabela IV.1 que o FUNAGRI, em termos de aplicações, correspondeu a algo entre 4,5 e 37,3% do Crédito Rural do SNCR. No final dos anos 70, devido ao volume expressivo de recursos a disposição deste fundo (alta exigibilidade bancária) o FUNAGRI teve uma grande importância se comparado ao Crédito Rural. Já o crédito agroindustrial contido no FUNAGRI teve modesta participação mais modesta ao longo do período estudado, não ultrapassando mais de 10,0% do total, sendo que sua participação foi maior e crescente a partir da 2ª. metade da década de 70⁽¹⁴⁾, como se depreende da comparação das tabelas IV.1 e IV.4.

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

2.2. O Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX

Fora do FUNAGRI existem fundos administrados pelo Banco Central, de grande importância para o desenvolvimento da agroindústria. Este é o caso do FINEX.

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

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

O FINEX foi criado pela Lei 5025, em 1966, e atuou como um mecanismo de financiamento de capital de giro às empresas exportadoras, adiantando receitas de vendas ("buyers credit"). Neste contexto, a presença dos produtos agrícolas "in natura" foi secundária, sendo superada pelos produtos manufaturados e semi-manufaturados.

Através de Relatórios e Demonstrativos do Banco Central pudemos obter algumas importantes informações sobre o FINEX. Foi criado, em 1966, visando apoiar o esforço exportador brasileiro, adiantando créditos aos clientes externos; financiando exportadores nacionais na compra de bens exportáveis; na complementação da remuneração em cruzeiros de produtos de exportação que pudessem encontrar dificuldade temporária de colocação no exterior; no estabelecimento de adequada relação de preços entre o produto exportado "in natura" e seus manufaturados ou derivados; no financiamento à produção e estocagem de produtos agrícolas de exportação e outros (Ver Marcon & Barbosa dos Santos, 1981).

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

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

Segundo documento interno do Banco Central, os subsídios ao setor privado não-financeiro por conta do FINEX estiveram em posição de destaque nos anos 1984, 1985 e 1986, dentro de uma amostra específica abrangente do período 1983-86. Em 1986, por exemplo, o subsídio gasto pelo Banco Central ao FINEX atingiu US\$ 342 milhões contra US\$ 1.194 milhões do subsídio ao trigo. No total, o Banco Central concedeu naquele ano US\$ 2.449 milhões de subsídios ao setor privado não financeiro, sendo que o FINEX recebeu um montante superior ao setor de Açúcar e Alcool (Ver tabela IV.5).

TABELA IV.5
BRASIL:
SUBSÍDIOS DA UNIÃO : DESTINO DAS APLICAÇÕES
1983-1986

ANO	Em mil dólares			
	1983	1984	1985	1986
SUBSIDIO AO SETOR	4.056.416	2.006.709	2.088.533	2.444.773
PRIVADO NAO FINANCEIRO				
Trigo	408.888	891.967	567.218	1.194.479
Preços Mínimos	---	62.179	491.059	---
Açucar e Alcool	628.785	287.077	8.063	212.578
Combustiveis	2.913.003	170.030	---	---
Café	---	2.485	---	---
Funagri - Fundag	---	327	49	---
Finex	---	133.425	300.239	342.442
Fdo. Desenv. Pecuaria	---	---	---	282
Cob. Custo Fin. Conc.	---	---	---	10
a Agricultura				
Nao Identificados	105.740	459.219	721.905	694.982

Fonte: Bontempo (s.d.:20). Elaboração: autor.

O FINEX é utilizado em duas grandes modalidades de financiamento, a saber: a) financiamento à exportação, seja através do exportador nacional ou do importador estrangeiro (buyers credit) de serviços e produtos manufaturados; b) financiamentos de cobertura devido à queda das cotações internacionais de não-commodities. A principal modalidade de utilização é a primeira delas, onde o FINEX tem uma atuação marcante. O segundo caso é mais raro, tendo sido utilizado apenas como forma de compensação a imposições dos Estados Unidos às exportações de calçados e produtos siderúrgicos⁽¹⁵⁾.

Estima-se que, em 1979, ano de auge, 15,0% das exportações brasileiras de manufaturados tenham sido realizadas com apoio do FINEX (Marcon. & Barbosa dos Santos, 1981:15). Dados compilados pelos autores citados chegam ao

(15) Existe, porém outra possibilidade de financiamento via FINEX para a agroindústria processadora. Trata-se do financiamento à exportação em consignação, quando o Banco Central adianta recursos às empresas que comprovadamente têm condições de atender uma demanda definida, onde há possibilidades de promover o produto exportado. Esta modalidade, entretanto, tem se difundido muito pouco entre os exportadores e a CACEX registra menos que 0,1% dos empréstimos concedidos via FINEX.

volume global de US\$ 3,7 bilhões de mercadorias e serviços financiados pelo FINEX no período 1968-80.

Uma vez que o FINEX está voltado prioritariamente para o financiamento de bens manufaturados em geral, as informações segmentadas relativas ao financiamento direto aos bens agroindustriais não estão disponíveis. Segundo a Gerência Financeira da CACEX⁽¹⁶⁾, a atuação do FINEX, quanto aos bens de consumo manufaturados e semi-manufaturados provenientes da agropecuária, se resumiu à equalização das taxas de juros praticadas pelos bancos (da Rede Bancária) financiadores, como estímulo às exportações.

Segundo estimativas de Marcon & Barbosa dos Santos (1981:12) por volta apenas 5% dos recursos do FINEX haviam sido gastos na equalização da taxa de juros até 1981. Desta parcela uma porcentagem menor, não determinada, se refere aos produtos manufaturados de origem agropecuária.

Todavia, o FINEX foi apenas um dos instrumentos à disposição da agroindústria, tendo sido complementado pelo "draw-back"⁽¹⁷⁾, BEFIEX⁽¹⁸⁾, reduções de Imposto de Renda, isenções de IPI e ICM, crédito-prêmio e outros incentivos pré e pós-embarque. Baumann(1989) analisando este conjunto de incentivos nas décadas de 70 e 80, conclui que estes variaram entre 45,1% e 72,7% do preço FOB dos produtos exportados.

Em exercício realizado por Braga e Baumann (1985) visando avaliar os principais setores beneficiados pelo FINEX, especificamente nos anos de 1982 e 1983, temos que o setor de celulose e papel foi o mais beneficiado dado o pequeno número de empresas e o volume dos financiamentos. Trabalhando com os dados de Braga e Baumann, verificamos que, em 1980 e 1981 o setor recebeu US\$ 1,0 por empresa exportadora, em 1982, este número se eleva para US\$ 5,69 milhões e em 1983, o volume caiu para US\$ 1,10 milhão. O resultado observado para os demais setores estudados por Braga e Baumann ficou distante desses números⁽¹⁹⁾. Vale destacar, no entanto, que o setor que, em números absolutos, recebeu o maior volume de financiamentos no período foi o de produtos das indústrias alimentícias, com uma proporção em torno de 20% do total.

(16) Consultada através de entrevista com o Gerente Joel Dourado Nogueira em setembro de 1988.

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

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

(19) Não há informações sobre período posterior. Um bom apanhado dos incentivos a exportação pode ser extraído de monografia de Paulo Estevam Camargo (1990).

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

2.3. O Fundo de Investimento Setorial - FISET -Reflorestamento.

Os incentivos à atividade de reflorestamento no Brasil surgem a partir da promulgação do segundo Código Florestal em 1965. Até então a regulamentação e a atuação do Estado no controle do setor era incipiente. Tanto a indústria de celulose e papel, como a siderurgia atuavam de forma inconsequente devastando extensas áreas de mata natural⁽²⁰⁾.

Até 1966, data de criação da primeira legislação concedendo incentivos fiscais ao setor, as empresas de celulose e papel eram abastecidas por pequenos reflorestamentos próprios, matas naturais de pinheiros (como ocorreu no Paraná) ou por reservas da Companhia Paulista de Estradas de Ferro. Nessa época, não havia empresas especializadas e o reflorestamento era dirigido pelos produtores de papel e celulose, em pequena escala, visando atender as necessidades colocadas pela lei.

Em 15 de setembro de 1965 (Lei nº 4771) é instituído o novo Código Florestal Brasileiro em substituição ao diploma de 1934, claramente obsoleto⁽²¹⁾. Este é a primeira tentativa de sistematizar a exploração florestal concedendo incentivos às empresas organizadas que tivessem uma maior dependência em relação às fontes de suprimento de origem florestal. Na realidade, já em 1965 havia uma preocupação da comunidade de técnicos florestais com o ritmo da devastação e a falta de reposição para as florestas plantadas⁽²²⁾.

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

(21) No seu artigo 20 a Lei nº 4771 dispunha "As empresas industriais que, por sua natureza consumirem grandes quantidades de matéria-prima florestal, serão obrigadas a manter, dentro de um raio em que a exploração e o transporte sejam julgados econômicos, um serviço organizado que assegure o plantio em novas áreas ... equivalente ao consumido para seu abastecimento". A lei estabelecia multas para aqueles que não cumprissem o disposto acima e, ainda, obrigava "as empresas siderúrgicas, de transporte e outras, à base de carvão vegetal, lenha ou outra matéria-prima vegetal" manter florestas próprias ou formar, através de intermediários, florestas destinadas ao seu suprimento. Para este encargo a lei facultava um período de 5 a 10 anos.

(22) Entrevista com Herman Lescher, Presidente da Associação Paulista de Reflorestamento e membro do Conselho da Sociedade Brasileira de Silvicultura, em maio de 1991.

Esta atividade de formação de maciços florestais recebia, já no código de 1965, incentivos que posteriormente seriam aperfeiçoados pela Lei nº 5106 de 1966. No artigo 38 do Código está presente a isenção "a qualquer tributação sendo que a sua instalação também não poderia elevar, para efeito tributário, o valor das terras em que se encontram". Da mesma forma não seriam considerados tributáveis "o valor dos produtos florestais obtidos em florestas plantadas, por quem as houver formado" (parágrafo 1 do artigo 38).

Ainda, "o investimento realizado em florestamento e reflorestamento seria deduzido integralmente do imposto de renda e das taxas específicas ligadas ao reflorestamento" (artigo 38 parágrafo 2). As empresas reflorestadoras contariam ainda, pelo artigo 40 do novo Código Florestal com prioridade na concessão de créditos oficiais que deveriam ser "a juros e prazos compatíveis"⁽²³⁾.

A Lei 5106 permitia às pessoas físicas entrarem na atividade florestal abatendo o seu imposto de renda. Para as pessoas jurídicas, há uma reformulação do conceito de investidor/reflorestador que deixa de estar centrado na figura de uma única empresa, abrindo a possibilidade da criação de empresas especializadas em reflorestamentos, tendo como fonte de recursos outras empresas investidoras.

É com base nessa legislação que, no período, tem início as atividades de um grande número de empresas reflorestadoras. A corrida para os incentivos fiscais no reflorestamento vai se acelerar quando, em novembro de 1970, com o Decreto-Lei nº 1134, se abre uma brecha na legislação permitindo que a atividade de reflorestamento seja dirigida por Sociedades em Conta de Participação-SCP⁽²⁴⁾.

Em claro desacordo jurídico um novo decreto, o de nº 68.565 de abril de 1971, define em seu artigo 16 que as Sociedades Não-Acionistas de Pluriparticipação a que se refere o Decreto-Lei anterior ficariam equiparadas às

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

(24) De acordo com os juristas a equiparação da Sociedade em Conta de Participação com a Pessoa Jurídica pelo referido decreto-lei, foi imprópria e provocou profundas distorções na utilização dos incentivos fiscais (Ver Pigatte Junior & Watanabe, 1987). Distorções estas que só seriam corrigidas, parcialmente, em 1974 com a criação do FISET.

As Sociedades em Conta de Participação se enquadraram no item II do parágrafo 1 do DL 1134, onde se facultava aplicar recursos previstos pela dedução de valores do Imposto de Renda em "projetos de desenvolvimento florestal, opcionalmente sob a forma de participação societária não acionária em projetos de pluri-participação". Os recursos descontados do imposto de renda seriam vinculados nominalmente aos projetos que seriam aprovados pelo IBDF "até 31 de dezembro do ano seguinte ao exercício da declaração de rendimentos" (artigo 7o DL 1134).

Como característica da SCP impõe-se o ocultamento dos seus sócios, fazendo com que a sociedade seja dirigida pelo sócio comanditado que a representa nas relações contratuais. A figura jurídica que ampara estas sociedades tem origem na Idade Média quando se impunha a necessidade de ocultar a identidade de determinados sócios por pertencerem ao clero ou a determinados ramos da nobreza. No Brasil estas sociedades estão previstas no nosso Código Comercial, ressaltando-se que a participação se dá entre pessoas.

Sociedades em Conta de Participação⁽²⁵⁾. Estas facilidades concedidas pela lei faziam com que se associassem empresas e pessoas físicas em torno de projetos de reflorestamentos liderados por reflorestadoras independentes ou vinculadas à indústrias consumidoras de madeira. No entanto, na realidade, o investidor individual não tinha muito claro com que havia formado a sociedade e nem o seu peso diante dos outros sócios⁽²⁶⁾.

Com a introdução do Decreto Lei 1376/74 estabelece-se uma nova sistemática para a concessão de incentivos fiscais no âmbito do FINAM, FINOR, FUNRES, Projetos do Mobral, EMBRAER e Fiset nas suas três modalidades: Turismo, Pesca e Reflorestamento. Ao tentar abarcar em apenas um diploma regras básicas para a atuação em tal gama de atividades, o DL 1376/74 expressa artigos dúbios que não poderiam se encaixar perfeitamente na sequência das atividades de reflorestamento. Um exemplo desta inadequação é o artigo 18, onde se previa a conversão de Certificados de Aplicação dos Contribuintes Pessoa Jurídica. Estes certificados deveriam ser convertidos em títulos pertencentes aos fundos (de acordo com a cotação estabelecida em leilão). Para as sociedades que porventura detivessem pelo menos 51% do capital votante de um determinado projeto, os certificados seriam trocados diretamente por incentivos fiscais providenciados pelas agências de desenvolvimento regional.

O resultado desta liberalidade foi a criação de inúmeras empresas-fantasma no segmento de reflorestamento com a emergência de vultosas somas sendo desviadas de seus fins. Neste contexto surge a atividade de intermediação de CPRs - Certificados de Participação em Reflorestamentos, em troca de comissões e os projetos de reflorestamento passam a ter um papel marginal diante da finalidade última que eram as deduções de imposto de renda⁽²⁷⁾.

Vale lembrar, no entanto, que o Decreto-Lei 1134/70, já no seu artigo 1º, permitia a aplicação do imposto de renda devido apenas "em empreendimentos florestais, cujos projetos tenham sido aprovados pelo IBDF", o que terminava com a prática anterior de aplicar recursos em projetos que ainda não haviam sido constituídos. Contudo, os maiores beneficiários deste artigo foram as indústrias com reflorestamentos já constituídos, desalojando as empresas reflorestadoras que tinham

(25) As SCPs são regidas pelos artigos 325 e 328 do Código Comercial Brasileiro,

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

(27) Como toda e qualquer sociedade, a SCP deveria ter um Capital Social, porém os investidores que estavam deduzindo parcelas de seu imposto de renda não poderiam qualificar estes recursos não transferidos ao Governo como capital. Entretanto o Decreto-Lei 1376 de 1974, que instituiu o Fiset "resolveu o problema". Para todos os efeitos, passou a considerar o valor das deduções/abatimentos no imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas como sendo capital votante. Esta norma criava um impasse difícil de ser resolvido para a administração dos projetos realizados em comum, pois omitia a forma de dar representatividade aos diferentes sócios.

como prática captar os recursos antes para depois aprovar o reflorestamento junto ao IBDF⁽²⁸⁾.

O DL 1376/74 deu um corpo homogêneo à Política de Incentivos Fiscais carreando para as atividades contempladas recursos de pessoas físicas, através do Fundo 157⁽²⁹⁾, e recursos de deduções de imposto de renda para empresas. Aquelas, que tivessem feito a opção pelo Fiset/R em projetos específicos teriam de forma imediata os seus recursos providenciados pelas agências de desenvolvimento. Para as empresas que não tivessem nominado estas suas preferências, os certificados iriam para leilão, onde seriam trocados por cotas de "projetos comuns" administrados pelas próprias agências aplicadoras⁽³⁰⁾.

A lei previa também a entrada em operação de projetos mistos (próprios e comuns), o que não foi bem recebido pelos investidores de maior porte. Na

(28) Logo após o IBDF passa a ter como norma a aprovação de projetos unicamente com áreas acima de 1000 ha.

(29) Conforme previsto no artigo 3º alínea II do referido Decreto-Lei.

(30) No caso de projetos próprios, o investidor recebia do Fiset ações ou Certificados de Participação em Reflorestamentos-CPR sendo que a atuação do Fiset seria a de simples intermediário. Para os projetos comuns, o investidor receberia cotas do Fiset representadas por Certificados de Investimento - CI, (os CIs são os Certificados de Aplicação previstos em lei) que poderiam ser vendidos a terceiros ou trocadas por CPRs das carteiras do Fiset em leilões periódicos organizados pelo Banco do Brasil. O resultado final dos dois processos do ponto de vista do investidor poderia ser o mesmo, mas para o condutor ou organizador do projeto, as duas formas de dedução do imposto de renda tem uma tramitação totalmente distinta.

Nos projetos próprios, o titular do projeto recebe uma cópia da opção feita na declaração do imposto de renda do contribuinte-investidor e imediatamente entra em contato com o IBDF e o Fiset/R a fim de receber os recursos que lhe cabem. Já nos projetos comuns, denominados "vaia comum", o titular do projeto, que não obteve ao menos 51% do capital votante da sociedade (que pode ser uma SCP), deve tentar obter parcelas dos recursos em poder dos investidores comprando os CIs diretamente ou trocando-os por CPRs em leilões, o que evidentemente diminui as possibilidades de sucesso do empreendimento (Ver Manual Fiset- 4a. edição abril de 1986).

Devido a esta particularidade tornou-se praxe a constituição de SCP para a exploração florestal ou, em outros casos, o agenciamento de contribuintes para projetos próprios. Segundo Antonio Carlos do Prado, ex-funcionário do IBDF, as taxas cobradas pelos intermediários junto aos "titulares dos projetos" chegavam a 40% do valor destes projetos (Entrevista em julho de 1987). Na realidade o DL 1376/74 pretendia acabar com a intermediação que era decorrente unicamente da maior oferta de projetos de reflorestamento "vis a vis" o número de investidores. Pretendia-se com a criação dos Fundos de Incentivos Fiscais centralizar a oferta de projetos de reflorestamento nas mãos do Banco do Brasil, que os colocava no mercado a conta-gotas, de acordo com a disponibilidade de recursos dos aplicadores sem projetos próprios.

realidade as grandes empresas reflorestadoras não queriam correr o risco de perder o controle dos empreendimentos com a entrada de um "outsider" através dos leilões ⁽³¹⁾.

Passados pouco mais de seis anos de vida do Fiset, e devido à inúmeras denúncias apresentadas à imprensa sobre a malversação dos incentivos fiscais, o Executivo decidiu enviar mensagem com Projeto de Lei ao Congresso em abril de 1981 visando impor penalidades as empresas que não estivessem obedecendo ao projeto original a que tinham se proposto⁽³²⁾. Para se ter uma idéia da disparidade desses valores, a COMIF-Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais, que realizou um trabalho de avaliação do sistema de incentivos em 1986, apontou para um diferencial entre o custo incentivado e o de mercado da ordem de 110% em 1975 e de 76,5% em 1976. Levantamentos realizados posteriormente, mostram diferenciais de até 200% no ano de implantação dos projetos. Neste período, havia também o expediente das reformulações de projetos, quando o administrador original transferia, através de venda ou cessão, sua tarefa a outros administradores que solicitavam recursos adicionais ao projeto original, barateando mais ainda seus custos reais ⁽³³⁾.

No bojo dessas medidas de moralização, em 1983, através do Decreto nº 88.207 o Poder Público passou a controlar a liberação de recursos. Esta prática usual fazia com que os projetos fossem abandonados tão logo os recursos chegassem às mãos da administradora. Pelo Decreto nº 88.207 são introduzidas modificações na sistemática de liberação de recursos de tal forma que 50% eram liberados ao final da

(31) Em 1976, em uma manobra de cunho político, são criados os Distritos Florestais onde seriam concentrados os investimentos florestais. Fora daqueles limites estabelecidos pelos distritos florestais o IBDF não aprovaria nenhum outro projeto incentivado. Os Distritos Florestais estavam previstos no I Programa Nacional de Papel e Celulose (1974). Seriam criados 12 Distritos Florestais em 6 anos (1975 - 80) cobrindo uma área de 2,5 milhões de hectares, dentro de um projeto mais amplo de 30 Distritos Florestais em 4,2 milhões de hectares, sem data prevista para esta meta. "Cada Distrito Florestal teria uma dimensão aproximada de 140.000 hectares, visando à implantação progressiva de 2 unidades de celulose de 1.000 ton/dia de capacidade" (CDE, 1974:43). Os investimentos para que se possa atingir este objetivo se elevariam a US\$ 3,4 bilhões no período (Idem:45). Em 1977, com o Fiset/R recebendo a maior parte dos recursos de pessoas jurídicas e do Fundo 157 através de deduções do IR, o *lobby* nordestino resolve se mobilizar tentando obter uma fatia maior do bolo, segundo Herman Lescher, Presidente da Associação Paulista dos Reflorestadores. Em função disto o Conselho de Desenvolvimento Econômico passou a obrigar que o Fiset aplicasse em reflorestamentos na área da SUDENE um mínimo de 30% em 1980, 40% em 1981 e 50% a partir de 1982 (o Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais, foi a região que mais se beneficiou com esta determinação). Ver Bacha (1991:151). Com isto o Nordeste esperava recuperar o terreno perdido na captação de investimentos já que o FINOR estava apresentando um desempenho muito inferior ao previsto.

(32) Em função desses problemas, emergiu - como esforço de um grupo de trabalho liderado pelo Ministério do Interior - o Projeto de Lei 5661 de 1981. O projeto sugeria a aplicação às empresas que estivessem desviando recursos, de penalidades que iriam desde a declaração de idoneidade da Empresa e de seus dirigentes para transacionar com a Administração Pública, até multas de 50% sobre os valores liberados, além da devolução destes mesmos valores corrigidos monetariamente. Este projeto de lei foi engavetado no Congresso Nacional, após receber parecer favorável de todas as Comissões, não tendo sido votado até 1986, quando o Poder Executivo criou uma nova comissão (a COMIF) para estudar o assunto.

(33) Conforme Relatório da COMIF (1986) páginas 79 e 84.

1ª etapa e o restante na conclusão. Além disto, as empresas reflorestadoras com áreas acima de 200 ha eram obrigadas a aplicar também uma parte de recursos próprios⁽³⁴⁾.

A partir da instalação da COMIF-Comissão de Incentivos Fiscais, instituída pelo Senado, e por recomendação da mesma⁽³⁵⁾, os incentivos fiscais foram minguando até que, em 1988, o sistema é extinto não só por absoluta falta de recursos, mas também por sua inoperância⁽³⁶⁾.

Quanto ao volume de recursos alocados à política de apoio ao setor de papel e celulose, não há estimativas sobre o volume proveniente dos incentivos fiscais e do Fiset/R na atividade reflorestadora. Uma avaliação precisa desse montante seria quase impossível de se realizar dado o número de projetos que receberam incentivos, sua localização diferenciada e o tipo de árvore plantada. Entretanto, segundo um especialista consultado, o valor total da renúncia fiscal decorrente da implantação dos incentivos fiscais, entre 1965 e 88, foi de, aproximadamente, US\$ 2 bilhões⁽³⁷⁾.

Em avaliação realizada pelo IPEA, em 1986 verificou-se que, "a Lei nº 5106 (de 1966) provocou uma corrida desenfreada do meio empresarial para o setor de reflorestamento" (COMIF,1986:106). Novos grupos foram constituídos para explorar a atividade florestal e projetos foram elaborados sem qualquer planejamento. Nesta época surgem também as primeiras empresas reflorestadoras independentes. Já no período que vai de 1970 a 1974, ocorreu um verdadeiro "boom" dos projetos de reflorestamento com a constituição de inúmeras SCP-Sociedades em Conta de Participação que, como vimos, eram totalmente inadequadas para gerir fundos de investimento em reflorestamento.

(34) Ver Bacha (1991:151).

(35) A COMIF havia recomendado a continuidade da transferência de recursos públicos apenas em caso específicos, respeitando-se as exigências de que fossem projetos em regiões determinadas (Norte e Nordeste), com predominância de capital próprio, ainda que as "pequenas empresas prioritárias estivessem dispensadas destas exigências.

(36) Em 1986 o Fiset/R foi o único fundo de incentivos fiscais que não conseguiu atingir o seu orçamento. O FINOR e o FINAM, por sua vez, superaram facilmente o seu orçamento. Já o Fiset-Pesca e Turismo tiveram um peso no orçamento bastante limitado. Segundo fontes da Associação Brasileira dos Investidores de Projetos Incentivados (ABIPI) "os números da receita federal expressam um desinteresse do investidor na área florestal devido, sobretudo, à inexistência de uma política clara e bem definida para o reflorestamento, especialmente de comercialização de preços (sic). Além disto, o retorno dos investimentos no setor florestal é de longa maturação e os projetos de difícil fiscalização".

As perspectivas não se apresentavam animadoras para os anos seguintes pois a partir de 1987 a participação do Fiset nos projetos deveria se reduzir a 50% no máximo, sendo que esta seria realizada a partir de então sob forma de debêntures não-conversíveis (Gazeta Mercantil, 21/01/87, pag.11)

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

Verificamos, pela Tabela IV.6, que, em 1966, os projetos de reflorestamento voltados para o segmento de papel e celulose foram responsáveis pelo plantio de 1.642 ha de reflorestamentos, como decorrência dos benefícios fiscais. Em 1974 essa área se eleva para 42.579 ha, atingindo o seu ponto máximo em 1976 com 52.743 ha. A partir de então essa área cai lentamente. Até 1985, a participação das áreas próprias de plantio foi sempre menor que as incentivadas. Até meados dos anos 70, não havia praticamente reflorestamentos voltados para papel e celulose provenientes de áreas próprias.

TABELA IV.7
BRASIL
ÁREA REFLORESTADA ANUALMENTE ATRAVÉS DE INCENTIVOS
FISCAIS
1966-90

Ano	Em hectares			
	Incentivada (1)	Própria (2)	Total (3)	% (1)/(3)
1966	1.642	34.592	36.234	4,5
1967	1.792	4.317	6.109	29,3
1968	8.283	428	8.318	99,5
1969	14.746	3.714	18.460	79,8
1970	26.003	3.149	29.152	89,1
1971	34.290	4.687	38.977	87,9
1972	39.273	8.461	47.734	82,2
1973	26.699	10.248	36.947	72,2
1974	42.579	6.238	48.817	87,2
1975	47.741	9.759	57.500	83,0
1976	52.743	6.817	59.560	88,5
1977	31.603	18.985	50.588	62,4
1978	37.329	11.179	48.508	76,9
1979	38.598	9.573	48.171	80,1
1980	36.007	14.306	50.313	71,5
1981	36.503	20.079	56.582	64,5
1982	50.962	22.109	73.071	69,7
1983	38.925	23.640	62.565	62,2
1984	42.216	35.591	77.807	54,2
1985	45.293	41.477	86.770	52,1
1986	42.936	43.393	86.329	49,7
1987	36.585	57.083	93.668	39,0
1988	10.740	96.299	107.039	10,0
1989	25.015	94.855	119.870	20,8
1990(*)	n.d.	84.774	84.774	n.d.
TOTAL	776.393	667.874	1.437.367	54,0

Fonte: ANFPC

(*) Os dados da ANFPC para 1990 encontram-se incompletos. Não há informações sobre reflorestamentos incentivados, mesmo se considerarmos o fim do FISET.

Tampouco a somatória das áreas com reflorestamento próprio é igual ao total apresentado para aquele ano.

Segundo Luiz E. Barrichelo, Chefe do Departamento de Ciências Florestais da ESALQ - Escola Superior de Agronomia da Universidade de São Paulo, a evolução do número de firmas reflorestadoras acompanhou o crescimento verificado nas áreas reflorestadas. Em 1967 havia 20 empresas reflorestadoras, e em 1967 este número se eleva para 500⁽³⁸⁾.

O reflorestamento a partir de recursos próprios só tomou maior fôlego em 1977, estabilizando, inclusive, o número de empresas reflorestadoras independentes. Daí em diante, as áreas próprias crescem aceleradamente, ultrapassando as áreas incentivadas em 1986. No cômputo geral do período 1966-89, isto é desde o início dos incentivos fiscais constantes no Código Florestal até 1989, o total de plantios incentivados ainda suplanta os plantios realizados com recursos próprios. Esta pequena vantagem porém, já tende a ser quebrada nos próximos anos devido à inexistência de novos mecanismos de incentivo ao reflorestamento (Ver Tabela IV.6).

Considerando que entre, 1966 e 1989, foram plantados 776.393 ha com incentivos fiscais e dada a estimativa de renúncia fiscal da ordem de US\$ 2 bilhões, temos um custo de implantação por hectare equivalente a US\$ 2.580, incluindo todas as despesas. Estimativas realizadas pela COMIF para o período 1975-85 confirmam estes números, demonstrando inclusive estarem, de certa forma, subestimados. Isto porque apenas os recursos do Fiset/R alcançaram US\$ 2,1 bilhões⁽³⁹⁾, não sendo considerada, portanto, a fase anterior ao Fiset, nem o período pós 1985.

Mauro Victor (1977), trabalhando com dados do Ministério da Fazenda demonstrou que os incentivos ao reflorestamento foram vultosos, mesmo no período que antecedeu o Fiset. Transformando os valores apresentados pelo dólar médio do ano, verificamos uma transferência aos reflorestadores da ordem de US\$ 485 milhões, no período 1967-73. A Tabela IV.7 apresenta a participação dos incentivos ao reflorestamento em comparação à arrecadação do imposto de renda de 1967 a 1973.

(38) Entrevista realizada em Maio de 1991

(39) Convertidos pelo dólar médio do ano.

TABELA IV.7
BRASIL
INCENTIVOS AO REFLORESTAMENTO E
ARRECADÇÃO DE IMPOSTO DE RENDA
1964-73

ANO	Em porcentagem PARTICIPAÇÃO
1967	1,93
1968	7,25
1969	3,12
1970	7,50
1971	7,60
1972	7,40
1973	7,60

Fonte: Victor (1977). Elaboração: autor.

Caso os valores com incentivos ao reflorestamento não fossem abatidos do imposto de renda, esta arrecadação poderia ter observado um acréscimo ligeiramente inferior a 7% nos três últimos anos estudados. Para o período posterior, trabalhando com os dados do Anuário Econômico-Fiscal, publicado até 1986 temos a situação, apresentada na Tabela IV.8.

TABELA IV.8
BRASIL
APLICAÇÕES DAS EMPRESAS NO FISET/R COMPARADAS COM O
IMPOSTO DE RENDA BRUTO PESSOA JURÍDICA E COM O TOTAL DA
ARRECADAÇÃO DO IMPOSTO DE RENDA BRUTO
1974-86

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

Fonte dos dados brutos: Secretaria da Receita Federal - Anuário Econômico Fiscal (vários anos). Elaboração: autor.

Os dados apresentados na tabela acima foram coletados através da somatória das aplicações das empresas no FISET/R e retornos de aplicações na Lei 5106/66 e DL 1134/70. Estas informações foram comparadas com o recolhimento do imposto de renda pessoa jurídica, visando ilustrar a ordem de grandeza existente entre a parcela de imposto aplicada e a parcela arrecadada⁽⁴⁰⁾.

A tabela IV.8 demonstra que, no início do FISET, um volume extraordinário de recursos foi deduzido do IRPJ para ser aplicado em reflorestamento. Este volume, que representava 19,6% da arrecadação bruta do IRPJ em 1976, foi se reduzindo até atingir 4,6% daquele montante no final do período. Em relação ao período anterior, tomando-se como base os dados apresentados na tabela IV.8, a introdução do FISET alterou radicalmente a captação de incentivos fiscais já a partir

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

de 1975, permitindo que um volume mais de duas vezes maior fosse dirigido ao reflorestamento. Transformando-se o valor das aplicações ao dólar médio do ano, observamos que foram transferidos ao setor de reflorestamento para suas aplicações, aproximadamente, US\$ 2,8 bilhões, no período 1974-86. Não há informações, do ponto de vista do setor público, do retorno desses investimentos.

É necessário fazer uma separação entre o esforço empreendido pelo Governo para incentivar o reflorestamento e o habitual desvio de recursos das suas finalidades originais. Para o setor siderúrgico e de fundição, que ainda hoje tem a sua maior fonte de suprimentos de matéria-prima nas matas naturais (aproximadamente três quartas partes), o reflorestamento representava apenas uma alternativa a ser considerada⁽⁴¹⁾. Já para o setor de celulose e papel, o reflorestamento era talvez a única alternativa que pudesse sustentar o crescimento da produção.

3. PROGRAMAS DE APOIO À AGROINDÚSTRIA

3.1. A Política de Garantia de Preços Mínimos

A Política de Garantia de Preços Mínimos surgiu no Brasil em 1943, procurando obter um efeito similar ao *Agricultural Adjustment Act*, instituído em 1933 nos Estados Unidos. Naquele país, a política havia sido criada visando à manutenção do preço de venda dos produtos agrícolas em um período francamente recessivo⁽⁴²⁾. Na sua fase inicial no Brasil (1945), a intervenção do Governo, através de seus estoques, ocorria apenas para alimentos (arroz, feijão, milho, amendoim etc) e os estoques destinavam-se para planos de emergência, administrados pela recém-criada CFP - Comissão de Financiamento da Produção. Em 1951 o sistema torna-se permanente para 11 tipos de produtos⁽⁴³⁾.

Historicamente, para o Brasil, a partir do final da década de 40, a política de preços mínimos começa a tomar forma e funcionar como um *hedge* ao produtor, transferindo para a sociedade o risco de preços decorrente de grandes

(41) Talvez não tão econômica quanto a mata natural, que só tem como custo o transporte do carvão vegetal que é feito a longas distâncias, mas trata-se de uma fonte segura de matéria-prima quando controlada diretamente pelas siderúrgicas.

(42) A lei norte americana criava também uma companhia estatal que cuidaria da gestão dos estoques de grãos tendo em vista programas sociais como a Merenda Escolar, instituída em 1935 ou os cupons para alimentação, instituídos em 1939.

(43) O Brasil foi um dos países pioneiros na instituição da Política de Preços Mínimos. Na América Latina, o Brasil foi seguramente o primeiro sendo seguido pela Argentina em 1946. Países industrializados como o Japão só introduziram o preço mínimo em 1975, e a Comunidade Econômica Européia só passa a atuar com esta política em 1964 com o início da Política Agrícola Comum.

variações no produto agropecuário. No entanto, apesar do estilo avançado dessa política, ficou inoperante durante um grande período. Até que, no início dos anos 60, o Governo passa a fazer uso dos estoques reguladores como forma de melhorar o abastecimento.

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

Como se sabe, a PGPM é praticada sob duas modalidades: as aquisições do governo (diretas e indiretas) e os empréstimos do governo (com ou sem opção de venda).

As Aquisições do Governo Federal (AGFs) representam muito pouco dos gastos estabelecidos para a política, raras vezes ultrapassando 10% do montante geral comercializado. São razões para isto os baixos preços mínimos estabelecidos pelo Governo - desincentivando a venda dos produtores aos estoques governamentais -, a escassez de recursos para a aquisição de estoques e a prática de uma política ativa de intervenção no mercado.

Restaria, portanto, a política de Empréstimos do Governo Federal (EGFs) que, por sua vez, foi dirigida na sua maior parte para a indústria. Nos seus primórdios, a PGPM pretendia atender principalmente às cooperativas que beneficiavam algodão. Os dados da década de 50 confirmam essa intenção inicial. No entanto, já na década de 60, os intermediários e agroindústria tomaram a frente, absorvendo a quase totalidade de recursos à disposição em determinadas culturas⁽⁴⁴⁾.

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

No final da década de 60, o produto com maior peso nos financiamentos da modalidade EGF era o arroz com algo em torno de 50% dos financiamentos. Ao longo dos anos 70, observamos o crescimento da soja e do

(44) Segundo Coelho, "em sua concepção original os Empréstimos do Governo Federal destinavam-se unicamente a produtores e cooperativas. Todavia desde que foi criado, no início da década de 50, o EGF tem sofrido modificações substanciais na sua linha operacional, para permitir a participação de organizações não produtoras como beneficiárias do empréstimo" (1986:60). Inicialmente a não inclusão de alguns produtos era tida como técnica, por problemas de estocagem, mas logo em seguida o benefício vai sendo estendido a todos os produtores e a agroindústria sem limitação técnica.

algodão. Na década de 70, a soja, o algodão, o arroz e o milho respondiam por quase 90% dos financiamentos de EGF disponíveis.

Podemos observar pela tabela IV.9. que a participação da soja no total financiado pelos EGFs esteve em torno de 30% nas duas últimas décadas. Todavia torna-se muito difícil explicar as variações neste volume de financiamentos no período analisado uma vez que para isto contribuem fatores como os níveis de preços mínimos, a quantidade de produto, as regras estabelecidas pelo Governo etc.

TABELA IV.9.
BRASIL:
PARTICIPAÇÃO DA SOJA NO TOTAL FINANCIADO PELOS EGFS
1970-89

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

Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Elaboração: autor.

A maior dependência por EGFs se dá na cultura de algodão, onde atualmente mais de 60% da produção estão cobertos por este tipo de empréstimo. Na soja, embora a relação seja menos elevada - segundo dados (1982_83) da CFP- Comissão de Financiamento da Produção⁽⁴⁵⁾- cresceu substancialmente, ultrapassando o patamar de 50%. Ainda, nas demais culturas o peso do EGF é menor, como mostramos na Tabela IV.10, com o feijão e o milho.

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

TABELA IV.10.
BRASIL E REGIÃO CENTRO-SUL
RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE EGF E PRODUÇÃO NAS SAFRAS
INFORMADAS
1976-83

Safrá	Em porcentagem				
	Centro - Sul				Brasil
	Algodão	Arroz	Feijão	Milho	Soja
76/77	48.8	16.8	1.2	8.7	30.5
77/78	61.1	12.9	10.8	4.1	24.4
78/79	63.3	12.9	10.1	7.2	27.0
79/80	66.2	18.5	2.0	7.8	34.4
80/81	61.7	18.0	4.9	17.2	37.0
81/82	62.7	23.8	10.7	14.5	52.6
82/83	61.2	24.4	4.6	11.5	46.8

Fonte: CFP - Relatórios Anuais. Elaboração: autor.

A situação apresentada pela tabela IV.10. merece algumas ponderações, porque todos os dados preparados pela CFP são interrompidos no ano de 1983. Podemos observar, no entanto, um volume crescente de financiamentos em relação ao produto colhido. Para entendermos o período anterior e posterior ao apontado na tabela acima, tivemos acesso a alguns dados esparsos relativos à soja preparados pela Fundação Getúlio Vargas⁽⁴⁶⁾. Nestes, podemos observar que em 1969, a relação entre EGFs e produto era de apenas 11,0%, elevando-se gradativamente até 18,9% em 1974 e atingindo 59,9% em 1982, para depois cair até 17,9% em 1985. O cuidado em reunir estes números com aqueles apresentados na tabela IV.10 se deve ao desconhecimento da metodologia empregada pela FGV. De qualquer forma, os números são eloquentes ao mostrar a participação crescente dos financiamentos em relação ao produto colhido nos anos 70 e 80, beneficiando diretamente a agroindústria, uma vez que esta era a principal beneficiária destes financiamentos.

As facilidades que a agroindústria processadora conta, fazendo uso das operações de EGFs são muitas. Originalmente, o instrumento havia sido criado para proporcionar estabilidade de renda ao produtor rural. Observamos porém, que outros agentes foram pouco a pouco ocupando espaços sem que os gestores do crédito rural arbitrassem qualquer participação definida para os produtores, assim como é feito com

(46) Extraída da Revista Agroanalysis, novembro de 1986, pag.14.

os pequenos produtores no crédito de custeio ou investimento⁽⁴⁷⁾. Na realidade, o Preço Mínimo é fixado para todos os agentes independente do porte ou natureza do mesmo. A única distinção de preço existente, é aquela colocada entre áreas geográficas, que tiveram preços mínimos diferenciados⁽⁴⁸⁾.

Na tabela IV.11. podemos visualizar o crescimento da participação da agroindústria e das cooperativas no total de empréstimos para a soja e, em determinados anos, a participação dos produtores rurais é praticamente nula. Mais uma vez, é difícil periodizar os movimentos observados na referida tabela, já que estes são produto de uma série de fatores difíceis de serem isolados. Todavia, o importante é mostrar que cooperativas e agroindústria se revezaram na distribuição dos recursos proporcionados pelos EGFs.

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

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

TABELA IV.11
BRASIL
PARTICIPAÇÃO EM PESO DE COOPERATIVAS E AGROINDÚSTRIAS
NOS EMPRÉSTIMOS DO GOVERNO FEDERAL PARA A SOJA EM GRÃO
1971-83

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

Fonte dos dados brutos: CFP, Relatórios Internos. Elaboração: autor.

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

A Tabela IV.11. mostra que, em volume, no período 1976 a 1981, aprofundou-se a tendência de transferência de recursos do EGF para exportadores e agroindústrias. Para a soja, que deteve 43,1% do total de financiamentos no período, 41,2% dos empréstimos foram para outros agentes e 53,7% para as cooperativas, restando, portanto, praticamente nada para os agricultores isolados. No caso do arroz, segundo produto em volume de financiamento, o quadro é um pouco diverso com maior participação do produtor independente, restando apenas uma quarta parte do volume financiado para as cooperativas e outro quarto para outros agentes.

Além destas informações, foi possível, através de acesso aos arquivos da CFP, calcularmos o peso dos EGFs concedidos para exportadores e agroindústrias, para o período de 1976 a 1983, para a soja em grão no Brasil e alguns estados selecionados, conforme apresentamos na Tabela IV.12

A participação da agroindústria no EGF esteve acima de 50,0% nos anos para os quais a CFP dispõe de estatísticas. No Rio Grande do Sul e Paraná, maiores estados produtores e onde está localizada a maior capacidade instalada de esmagamento, o peso dos exportadores e agroindústria é elevado. Dada, porém a força do cooperativismo, nestes estados, a tomada de EGFs, através de cooperativas chega a suplantar os demais agentes. No Mato Grosso do Sul ocorre o mesmo fato. Mas, por outro lado neste Estado, o terceiro maior produtor de soja do Brasil e onde não existia um grande parque instalado para o processamento da oleaginosas, verificamos segundo informações da CFP, maior participação dos produtores isolados na busca de EGF: 30,0% e 35,0% respectivamente para os anos de 1982 e 1983⁽⁴⁹⁾. Já em São Paulo e Santa Catarina onde há uma forte presença da indústria de óleos, rações e carnes o peso destes agentes é quase que total na tomada de EGFs.

TABELA IV.12
BRASIL-ALGUNS ESTADOS SELECIONADOS
PARTICIPAÇÃO EM PESO DOS EXPORTADORES E
AGROINDÚSTRIA NOS EGF

ANO	Em porcentagem				
	RS	PR	SC	SP	MS
1976	33,3	25,0	79,7	75,0	42,6
1977	33,0	22,6	89,2	89,0	41,0
1978	64,4	46,7	89,9	98,2	0,0
1979	40,0	43,0	97,8	100,0	24,3
1980	27,9	27,2	91,3	91,0	10,5
1981	25,4	23,3	60,2	83,4	62,8
1982	29,4	27,4	85,7	92,4	3,9
1983	46,0	32,3	89,8	90,4	10,5

Fonte dos dados brutos: CFP. Elaboração: autor.

Para o caso da soja o movimento observado, na participação das agroindústrias na PGPM, guarda uma estreita relação com os dispositivos aplicados pelo Governo para a administração das exportações. Nos anos 60, por exemplo, era mais vantajoso esmagar a soja e vender o farelo no exterior dada a alíquota mais baixa

(49) É um tanto difícil separar os efeitos da tomada de EGFs safra por safra, o mais correto seria agruparmos os números em períodos maiores como foi feito nas tabelas anteriores. Isto porque em safras curtas há, logicamente, uma ação maior de agroindústrias e intermediários, o que não ocorre em safras longas.

de imposto de exportação do farelo (5% contra 12,5% para a soja em grão), representando um apoio explícito à industrialização.

Com a alta das cotações de soja no exterior no início dos anos 70, e com o risco de desabastecimento interno para os produtores de rações, o Governo estabeleceu um sistema de cotas de exportação, detendo em parte o ânimo da indústria na formação de estoques. Ao mesmo tempo, o CIP-Conselho Interministerial de Preços passou a controlar cerradamente o preço no mercado interno.

Segundo Williams e Thompson (1988:25) as exportações brasileiras estavam baseadas apenas na soja em grão e no farelo tendo crescido bastante a partir de 1972 com o embargo às exportações de soja dos EUA. Todavia o maior crescimento só vai ocorrer depois de 1975, quando o Governo considerou o mercado interno suficientemente abastecido. O sistema de cotas de exportação para farelo e óleo foi trocado, em 1979, por um compromisso individual, para cada esmagador, garantindo o abastecimento desses produtos no mercado interno.

Esta mudança na orientação da CACEX era devida à dificuldade de controlar de perto o sistema de concessão de cotas. A CACEX definia globalmente o registro de exportações de óleo, grão e farelo e as associações e cooperativas, em cada estado, dividiam estas autorizações entre seus membros. A partir de 1979, o controle passa a ser caso a caso, até que, em 1981, são eliminadas as barreiras e o sistema de cotas à exportação. O ano de 1981 coincide com o início das atividades da ABIOVE - Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais instrumentalizando um acordo tácito para o controle dos associados no que se refere às quantidades exportadas. estas questões serão tratadas no próximo capítulo.

Quanto à PGPM, no entanto, o ano de 1979 ilustra bem as mudanças ocorridas nesta política. Foi um ano de seca e a produção caiu a níveis de quatro anos atrás, apesar da área plantada ter crescido em torno de 50%. Buscando incentivar o plantio e dentro de suas prioridades, o novo Governo (Figueiredo) concede um elevado preço mínimo, para a safra 1979/80, ao contrário dos anteriores em que se situavam muito abaixo dos preços de mercado. Além disso, o volume de recursos destinado aos EGFs par a soja aumenta 98% em relação ao dos anos anteriores(Desgualdo Netto & Condé de Carvalho, 1985:124). Este aumento e o incentivo ao produtor de forma isolada fazem com que sua participação propriamente dita se eleve nos anos de 1980 e 1981, retornando à situação anterior, a partir de 1982.

Em vista deste movimento podemos fazer um corte periodizando a participação das cooperativas, beneficiadores e intermediários como se elevando gradativamente até 1979, reduzindo-se bruscamente a partir de então até 1981, para depois retomar ao seu nível elevado (Ver Mollo, 1983).

A partir da safra 1979/80, a Política de Garantia de Preços Mínimos entra em uma nova fase. Devido à redução gradativa de recursos para o crédito em geral, o Governo Figueiredo, tendo à frente Delfim Neto como Ministro da Agricultura, decide colocar a ênfase da Política Agrícola nos preços mínimos. Com

isto, eleva-se o percental do crédito voltado à comercialização e atualizam-se os preços mínimos em bases realistas. Mais tarde, em 1981, estes preços iniciam uma incipiente forma de indexação com correções baseadas na estimativa de inflação esperada.

Em função desta nova política, a PGPM passa a atrair novos agentes e cresce o predomínio das Cooperativas e outros (indústrias e intermediários) no total de recursos do EGF em detrimento do produtor agrícola⁽⁵⁰⁾.

Em 1980, a PGPM passa a ter uma conta especial dentro do FUNAGRI. Em 1980 também, ocorreu a entrada dos Bancos Comerciais na operação dos Preços Mínimos. Mais tarde, em 1987, com a extinção do FUNAGRI, a PGPM passa para a gestão direta do Tesouro através do Orçamento das Operações de Crédito.

No que tange à administração dos preços mínimos em si, a política do Governo continuou atraente, incorporando reajustes que, já a partir de 1982, passaram a ser mensais. No entanto, em matéria de volume de recursos, estes foram mingunado ano após ano.

Em pesquisa realizada na CFP, tomando como base o período 1976-83 (quando estes dados deixaram de ser coletados), foi possível avaliarmos o gasto total do Governo com os EGFs. Segundo essas informações convertidas ao dólar médio do ano, nos oito anos analisados o governo gastou US\$ 3.614 milhões com EGFs para a soja, sendo que a agroindústria ficou com US\$ 1.492 milhões; as cooperativas com US\$ 1.917 milhões e o produtor rural, com apenas US\$ 204 milhões.

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

A tabela IV.5 apresentada anteriormente, mostra um resumo dos levantamentos realizados por Bontempo (s.d.) para o período 1983 a 1986. Como destaque vale mencionarmos os subsídios concedidos ao Açúcar e Alcool, a chamada conta PROASAL. O subsídio aos combustíveis, segundo nota do autor, se refere ao que foi concedido à Petrobrás na administração das compras e vendas de combustíveis.

O PROASAL, como já foi dito, garantiu a sustentação dos subsídios de equalização para o açúcar e o álcool e permitiu também a manutenção da pesada máquina do IAA.

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

O PROASAL surgiu em dezembro de 1982, como uma resposta à opinião pública em função do ônus da concessão de avais a empréstimos externos contraídos por usinas açucareiras por parte do IAA. Assim, o Banco Central passava a incorporar esta dívida, incluindo nas despesas também a manutenção da máquina do IAA, subsídios de equalização e outros. Mesmo o Fundo de Exportação, administrado pelo IAA, que buscava seus recursos através de recolhimentos sobre as exportações do açúcar e que financiou a modernização das usinas no início da década de 70, a partir de 1983 passa a ser controlado pelo Banco Central, através da conta PROASAL.

As despesas com o PROASAL estão bem definidas sendo possível separar, inclusive, gastos e retornos com cada uma das rubricas deste programa. Isto se deve aos excelentes trabalhos de Gasques et alli (1988) e Villa Verde & Gasques (1988) realizados pelo IPEA. É possível verificarmos, por exemplo, que o dispêndio efetivo com o PROASAL chegou a US\$ 1,2 bilhão, em 1987, representando o principal gasto governamental com políticas para a agricultura naquele ano. Em 1987, os gastos com o PROASAL chegaram a superar, inclusive, o dispêndio efetivo com a compra de trigo (o saldo de suas compras e vendas) que foi da ordem de US\$ 1,1 bilhão. A tabela IV.13 ilustra a evolução do PROASAL no período 1986-89.

TABELA IV.13
BRASIL
PROASAL: DISPÊNDIOS EFETIVOS
1983-89

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

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

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

Pela natureza desses números, notamos que não se trata apenas de aplicações, mas também de grande volume de aplicações a fundo perdido, cujas finalidades pouco têm a ver com o desenvolvimento agroindustrial, favorecendo a manutenção de uma situação de privilégio a determinadas usinas, mormente àquelas localizadas no Nordeste.

Vale lembrarmos também que o PROASAL recebe recursos diretamente do Orçamento Monetário, caracterizando-se como um fundo de natureza

eminentemente monetária. Se considerarmos, em conjunto, as aplicações totais no setor sucro-alcooleiro beneficiando, o Nordeste (incluindo também os Estados de MG, RJ e ES) via PROASAL e o Centro Sul, através do PROÁLCOOL (principalmente) verificamos que, ao longo da década de 80, este é o segmento mais beneficiado pelos fundos e programas administrados pelo Banco Central.

A partir de 1983, numa espécie de intervenção branca, o PROASAL passou a receber todas as receitas que antes eram creditadas ao IAA. Não se tratou portanto de um novo programa lançado pelo Banco Central, mas apenas "uma nova forma de contabilizar funções já existentes" (Gomes et ali, 1985:45). Este jogo contábil sugere cautela ao afirmarmos que o setor sucro alcooleiro recebeu mais recursos do que anteriormente. Na realidade, houve apenas uma troca de competências na administração das contas. O Banco Central passou a atuar como responsável no recebimento das receitas do IAA e também nos recursos provenientes da exportação⁽⁵¹⁾.

3.3 O Programa Nacional do Alcool - PROÁLCOOL

O Programa Nacional do Alcool foi lançado em 1975 através de decreto do governo, visando obter economia de divisas com a substituição do petróleo importado, redução das disparidades regionais de renda, redução das disparidades individuais de renda, crescimento da renda e emprego e expansão da produção de bens de capital⁽⁵²⁾. As metas do Programa previam uma produção para 1980 de 3,0 bilhões de litros que, foram ampliadas para 10,7 bilhões em 1985 e 14,0 bilhões em 1988. Segundo estimativas do Governo, o PROÁLCOOL deveria envolver investimentos, até 1985, em um total de US\$ 5 bilhões⁽⁵³⁾.

De acordo com o seu projeto inicial, as fontes de recursos para o PROÁLCOOL (denominado PNA - Programa Nacional do Alcool) seriam 40% provenientes do Fundo de Mobilização Energética e 60%, do Orçamento Monetário do Governo.

O Fundo de Mobilização Energética foi o principal instrumento utilizado pelo Governo, já a partir de 1979, para financiar o Programa de Mobilização Energética, um conjunto de medidas incentivando a produção de petróleo, carvão

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

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

(53) Sobre metas e custos do Proalcool ver Belik (1982).

mineral, xisto, eletricidade, carvão vegetal e lenha. As fontes de recursos do Fundo eram, por um lado, arrecadações extraordinárias, obtidas pela taxação de derivados de petróleo; e, por outro, receita tributária proveniente da antiga TRU - Taxa Rodoviária Única. Da receita do Fundo de Mobilização Energética, 1/3 era dirigido ao PNA, 1/3 ao Programa de Transportes Alternativos e 1/3 ao Programa do Carvão e outras fontes alternativas. Desta parcela de 1/3 do Fundo de Mobilização Energética saía 40% dos recursos do PNA.

Todavia, a parcela maior de recursos voltados para o financiamento do PNA era desde o início de 1975, proveniente do Orçamento Monetário, portanto de onde saía, pois, a maior parte dos créditos voltados para constituição de lavouras de cana (PROÁLCOOL Rural) e aquisição ou ampliação dos equipamentos de moagem e destilação além de tanques para estocagem do produto (PROÁLCOOL Industrial). Esses recursos, em sua fase inicial, eram administrados totalmente no âmbito do Banco Central, tendo como base a subconta PROÁLCOOL do FUNAGRI.

A Tabela IV.14, demonstra a evolução das aplicações do PROÁLCOOL no contexto geral do FUNAGRI. Observamos que, no início, o volume de recursos é pequeno e reflete as próprias características do PNA, que, até 1979 não havia deslanchado. No período 1976-79 o PROÁLCOOL passa, fundamentalmente, a financiar a instalação de destilarias anexas em usinas de açúcar já existentes. Neste período também a produção vai se concentrar no álcool anidro, voltado para a mistura com a gasolina. No ano de 1976, por exemplo, com uma produção de etanol de 556 milhões de litros, a participação do álcool anidro na mistura era de apenas 1,18%, passando rapidamente a 16,52%, em 1980, quando a produção deste combustível atingiu 2.713 milhões de litros⁽⁵⁴⁾.

(54) Ver Belik (1982:103).

TABELA IV.14
 FUNAGRI: PARTICIPAÇÃO DAS APLICAÇÕES DO PROÁLCOOL NAS
 APLICAÇÕES TOTAIS DO FUNAGRI
 1976-85

Ano	Participação no		Em Porcentagem
	FUNAGRI	Crédito Agroindustrial do FUNAGRI	
1976	0,1		1,1
77	2,4		19,0
78	8,5		50,0
79	16,0		71,1
1980	28,9		77,4
81	43,3		84,1
82	52,0		87,2
83	41,0		93,1
84	33,8		79,4
85	16,6		80,1

Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Elaboração: autor.

O período apresentado na tabela IV.14 coincide também com uma fase de descenso no FUNAGRI, quando as suas principais fontes de recursos, relacionadas com as exigibilidades bancárias colocadas pelo crédito rural, chegam a limites extremamente baixos. Por este motivo há uma ascensão da participação relativa do PROÁLCOOL no FUNAGRI, que atinge 52,0% de suas aplicações em 1982. Dentro das aplicações específicas voltadas para a agroindústria o PROÁLCOOL alcança mais de 90% do total em 1983. Estes elementos permitem concluir que, no início dos anos 80 as contas componentes do FUNAGRI estavam polarizadas entre o PROÁLCOOL e a PGPM, demonstrando que a idéia inicial de um fundo geral de investimento para a agroindústria é ultrapassada por pressões setoriais de interesses melhor organizados, que se impõem sobre uma proposta mais abrangente.

Vale recordarmos também que em novembro de 1982 o PROÁLCOOL recebeu uma injeção de US\$ 250 milhões concedidos pelo Banco Mundial. Na realidade, a utilização de recursos externos para este programa já vinha sendo feita desde 1979, quando uma parcela do empréstimo "jumbo" de US\$ 1,2 bilhão obtido pelo Governo foi destinada ao Fundo de Mobilização Energética. Junto ao Banco Mundial, o Governo esperava arrecadar US\$ 1 bilhão em quatro anos, entretanto o BIRD houve por bem liberar apenas a primeira parcela do empréstimo⁽⁵⁵⁾.

(55) Ver Costa (1981) e Pampiona (1984:21).

A avaliação da transferência de recursos ao PROÁLCOOL já foi tema de inúmeros trabalhos⁽⁵⁶⁾, no entanto, a polêmica persiste pois está assentada sobre diversas "questões gerais". É, por exemplo, o caso do subsídio aos proprietários de veículos movidos a álcool decorrente da isenção de impostos na aquisição do veículo e alíquotas mais reduzidas nos impostos ou até mesmo isenção (como foi o caso do ICM) no consumo de álcool. Há também um conjunto de questões, como os diferenciais entre taxas de câmbio para a importação do petróleo na comparação com o custo do álcool, além da tradicional comparação entre custo privado e custo social do álcool anidro e hidratado.

Estas observações nos remetem ao fato de que o apoio governamental ao PNA esteve muito além da destinação de recursos aos produtores a juros subsidiados, tal como está expresso no FUNAGRI e é objeto desta seção. No caso do PROÁLCOOL, apesar da magnitude, o FUNAGRI é apenas um apoio dentre o feixe de medidas de renúncia fiscal, transferências e créditos subsidiados que viabilizou o Programa. Influenciaram na concessão destes benefícios, colhendo resultados imediatos os setores de bens de capital e a indústria automobilística além, evidentemente dos empresários da indústria açucareira. (Ver capítulo 5)

Do ponto de vista do financiamento, cristaliza-se um formato de distribuição de responsabilidade, com a transferência de recursos entre os diversos agentes envolvidos de uma forma bastante direta. Para exemplificar esta sistemática vale citarmos a prática de atribuir receitas e despesas, segundo determinada competência, sob a forma de "Contas", como é o caso da "Conta Álcool", "Conta Petróleo" e "Conta Governo".

A "Conta Álcool" teria o seu funcionamento dado pela equação preço de venda do álcool (anidro + hidratado) ao consumidor - custo final do etanol. Nesta relação preço/custo entrariam os custos de produção calculados a partir do princípio de paridade entre açúcar e álcool os subsídios de equalização de preços estabelecidos entre as regiões determinadas pelo Instituto do Açúcar e do Álcool-IAA. Esta conta estabeleceria a divisão em parcelas de receita entre o Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Petrobrás e o IAA.

A "Conta Petróleo", por sua vez, teria como objeto o balanceamento dos preços do petróleo adquirido pela Petrobrás no exterior, os custos de extração do petróleo em território nacional e as despesas de refino e distribuição, configurando o que os técnicos denominam de "preço de realização". Vale lembrarmos que, em 1979, em decorrência da maxidesvalorização do cruzeiro, passou-se a adotar uma taxa cambial diferenciada para a importação do óleo bruto, sendo que as diferenças seriam lançadas como crédito na referida conta. Esta "Conta" funcionaria como um acerto entre a Petrobrás, as empresas distribuidoras e o Tesouro Nacional.

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

A "Conta Governo", por sua vez, tem um enfoque macro-econômico, podendo ser definida como a agregação da "Conta Álcool" com a receita de encargos fiscais e para-fiscais da indústria e agricultura. A "Conta Governo" estabelece o balanceamento de receitas e despesas da atividade "álcool" em um determinado ano⁽⁵⁷⁾.

As "Contas" mencionadas acima são exercícios contábeis que permitem avaliar superficialmente as transferências realizadas entre os diversos agentes gerenciadores do Programa. No entanto, é necessário que enfatizemos que as verdadeiras transferências de recursos devem ser analisadas comparando-se: a) no nível mais geral os custos globais envolvidos na viabilização do programa e b) a nível empresarial, a quantificação dos incentivos transferidos às empresas visando tornar o Programa mais atraente. Em resumo, é preciso que seja o esforço empreendido pelo Estado no patrocínio deste programa agroindustrial de larga escala.

Para avaliação dos custos globais do Programa, diversos autores envolvidos com a questão têm trabalhado com estimativas do diferencial estabelecido pelo preço CIF do petróleo importado e o custo privado ou social de produção. Analisando a questão por partes, observamos, em primeiro lugar, que o preço do petróleo importado é tomado como parâmetro do preço do petróleo consumido internamente, pois não possuímos informações seguras sobre o verdadeiro custo de extração do petróleo nacional⁽⁵⁸⁾.

Secundariamente, comparamos esse custo do petróleo importado, ou melhor, do barril equivalente de gasolina, com o custo privado de produção de um barril equivalente de álcool hidratado⁽⁵⁹⁾. O custo privado leva em conta o custo agrícola, industrial e comercial de produção, descontados os subsídios de qualquer tipo e levando em conta o custo de oportunidade do capital. Para "melhorar" o número podemos considerar também a receita obtida com a venda de co-produtos como o bagaço de cana e a vinhaça. Para o cálculo do custo social, retiramos também os impostos indiretos incidentes sobre o preço final do produto⁽⁶⁰⁾.

O exame dos custos privados do programa foi feito sob diferentes condições de análise. Ora tomamos destilarias anexas, ora autônomas. Da mesma forma, analisamos um "rank" de rendimentos industriais, variando de acordo com a

(57) Ver Fonseca (1986) e Carvalho (1985). Este último apresenta um quadro geral com estimativas de custos e receitas provenientes do PNA para um determinado ano aproximando-se bastante do que seria a "Conta Governo".

(58) A produção nacional tem aumentado rapidamente de tal forma que em 1990, extraia-se no Brasil 560 mil barris por dia, o equivalente a 50% do consumo. Ocorre que este petróleo é extraído, em grande parte da plataforma continental sob uma lâmina d'água de até 200 metros, o que certamente encarece sobremaneira o produto. O nível recorde de extração de petróleo ocorreu em 1989 com uma média de 617 mil barris por dia.

(59) Para o cálculo do barril equivalente comparam-se os teores caloríficos dos combustíveis e o seu rendimento volumétrico nos motores.

(60) No caso do álcool hidratado estes tributos (ICM e IPI) são bastante reduzidos.

escala de produção e o equipamento de extração (moendas ou difusores). Na parte agrícola, tomamos diferentes tipos de localização e diferentes sistemas de trabalho. Um resumo desses resultados, sob diferentes condições está na tabela IV.15, onde as informações são equiparadas para uma taxa cambial de maio de 1981 por Pelin (1985). Observamos pela tabela IV.15 que a variabilidade dos custos do barril equivalente de álcool hidratado estaria entre US\$ 99,6 e US\$ 71,8⁽⁶¹⁾, conforme diferentes tipos de destilaria e matéria-prima utilizada.

(61) Retirou-se o "Custo Social" do Barril Equivalente de Borges, pois este, além de estar calculado de forma imperfeita (Pelin, 1985:27), será objeto de discussão mais adiante.

TABELA IV.15
BRASIL: CUSTOS DE PRODUÇÃO DO ÁLCOOL CARBURANTE
MAIO-1981

Em US\$ por Barril-Equivalente

FONTES	TIPOS DE DESTILARIA	AVALIAÇÃO	ABRANGÊNCIA	MATÉRIA PRIMA	US\$/BE
Borges	Anexa	"Social"	SãoPaulo	Cana	67,8
Borges	Anexa	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Cana	71,8
FGV	Anexa	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Cana	72,0
IPT	Autonoma	Privado c/ subsídio	Centro-Sul	Cana	75,3
INT	Autonoma	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Cana	76,9
FGV	Anexa	Privado c/ subsídio	Minas Gerais	Cana	77,9
IPT	Autonoma	Privado c/ subsídio	Centro-Sul	Sorgo/Cana	79,5
Williamson	Autonoma	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Cana	80,6
Borges	Anexa	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Cana	82,2
IPT	Autonoma (difusao)	Privado c/ subsídio	Centro-Sul	Cana	83,3
Williamson	Autonoma	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Mandioca	83,8
IPT	Autonoma	Privado c/ subsídio	Centro-Sul	Cana	83,8
Barzelay	Anexa	"Social"	SãoPaulo	Cana	84,7
FGV	Anexa	Privado c/ subsídio	Rio de Janeiro	Cana	85,9
Barzelay	Anexa	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Cana	86,1
CNE	Autonoma	Privado c/ subsídio	Sudeste-Sul	Cana	87,6
IPT	Autonoma	Privado c/ subsídio	Centro-Sul	Mandioca	88,1
Williamson	Autonoma	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Cana	94,4
Williamson	Autonoma	Privado c/ subsídio	SãoPaulo	Mandioca	99,6

Fonte: Pelin (1985)

Examinando o custo de produção calculado com base em parâmetros médios de produtividade e preço, Homem de Melo & Pelin (1984) determinaram um custo privado de US\$ 85,09 a US\$ 94,69 e um custo social de US\$ 79,01 a US\$ 84,04 para o Estado de São Paulo, sempre tendo como unidade o barril equivalente de petróleo em álcool hidratado de maio de 1981. Para efeito de comparação vale mencionarmos que o barril de petróleo se encontrava com um preço de US\$ 39,58 e o custo do barril equivalente de gasolina em Roterdã US\$ 41,99. Segundo Homem de Melo & Pelin "O break-even point" econômico entre álcool e o petróleo referido à gasolina situa-se em US\$ 40/barril que se compara ao preço médio de US\$ 37/barril CIF das importações brasileiras em 1981" (1985:137).

Segundo estimativas do Conselho Estadual de Energia (1987), a equivalência entre o custo médio de gasolina e o do álcool hidratado só seria atingida próximo ao ano 2000 nas grandes unidades com alto rendimento agrícola e industrial no Estado de São Paulo, sem levar em consideração a renda da terra⁽⁶²⁾.

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

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

3.4. Programas Especiais Voltados à Agroindústria

No âmbito do BNDES, além dos fundos de desenvolvimento existem outras formas de apoio pelas quais os setores da agroindústria processadora lograram alcançar os seus objetivos de crescimento. Uma das formas que será examinada em seguida é a participação do Banco em projetos privados liderados pela agroindústria.

Assim como o Banco do Brasil, o BNDES possui inúmeras linhas de crédito, muitas delas voltadas a agroindústria de forma em geral. Uma vez que a

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

especialidade do Banco é o financiamento de grandes projetos no setor público ou mesmo privado, a sua participação na agroindústria ou indústrias leves é pequena⁽⁶³⁾.

Efetivamente, O BNDES não é um agente voltado para o financiamento de indústrias leves. Entretanto, dado o relativo pequeno porte dos investimentos neste setor, mesmo o baixo volume de financiamentos concedidos pelo banco foi de fundamental importância para o desempenho de alguns segmentos.

Quando se analisamos os desembolsos globais do BNDES, agregando todas as linhas de crédito do banco, além do investimento direto através de participações etc, observamos que há também uma faixa reservada à agroindústria. Apesar da precariedade dos dados, apuramos que, para o período 1983-1987, estes investimentos chegaram à casa dos US\$ 600 milhões a cada ano, atingindo 17,1% dos desembolsos gerais do BNDES. Estes dados ainda são estimados, pois não sabemos ao certo como o BNDES os utiliza na sua consolidação. Não sabemos, por exemplo, se os fundos desembolsados para o PROÁLCOOL saem do total de recursos do FUNAGRI ou pertencem a outra conta.

Para o financiamento de máquinas e equipamentos, através da agência FINAME, o BNDES teve um peso importante na capitalização de empresas tradicionais dos segmentos alimentício e têxtil. Neste particular, quando examinamos a FINAME em separado, a participação da agroindústria de forma geral no volume global dos desembolsos se eleva um pouco, como mostra a tabela IV.16. No entanto, o peso da agroindústria processadora ainda é pequeno diante dos outros setores. Essa tabela foi preparada com os dados disponíveis do período 1980-89, por não estarem divulgadas informações pormenorizadas da agroindústria no desembolso do BNDES para um período anterior. Verificamos que o peso da agroindústria esteve, em média, abaixo dos 20% considerando o total das aplicações do Banco. Entretanto, o volume de aplicações chegou a US\$ 0,5 milhão em determinados anos, o que dado o porte em geral da indústria isto representa uma massa de recursos significativa. A principal delas, sem dúvida é papel e celulose.

(63) A exceção é a agroindústria de papel e celulose.

TABELA IV.16
BRASIL
BNDES: PARTICIPAÇÃO DA AGROINDÚSTRIA NOS
FINANCIAMENTOS DO SISTEMA

Em milhões de dólares

Ano	Desembolso Global Sistema BNDES (1)	Desembolso para a Agro- indústria* (2)	Desem- bolso (2)/(1)
1980	4.670	569	2,2
81	2.290	376	16,4
82	3.088	378	12,2
83	2.274	252	11,1
84	2.024	285	14,1
85	1.948	234	11,9
86	4.173	542	13,0
87	3.089	482	15,6
88	1.673	333	19,9
89	1.121	313	28,0

Fonte dos dados brutos: Relatórios do BNDES. Elaboração: autor.

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

Tendo sido criado em 1952, o BNDES somente iria voltar os olhos para o segmento de papel e celulose a partir de 1956⁽⁶⁴⁾. Nesse ano, a equipe do BNDES compõe o Grupo de Trabalho nº 6 do Plano de Metas e elabora um programa que pretendia elevar a produção de celulose de 90 mil toneladas para 260 mil toneladas e a produção de papel jornal de 90 mil toneladas para 130 mil toneladas em 5 anos⁽⁶⁵⁾.

Retirando-se este apoio a projetos isolados e o apoio na elaboração do Plano de Metas, muito pouco foi realizado até meados da década de 60. Na realidade, a produção de celulose e papel atingiu e até mesmo suplantou as metas originalmente propostas. Mas, a participação do BNDES nesta empreitada foi pequena, tendo o

(64) Antes disto, como fato curioso, o banco havia financiado em 1955, dois projetos para produção de celulose a partir do bagaço de cana-de-açúcar na Região de Campos, Estado do Rio de Janeiro. Trata-se da Celulose e Papel Fluminense S.A. e de Celubagaço com um empréstimo de US\$ 477.000 e US\$ 2.712.000 respectivamente (BNDES, 1990:5). Segundo o anuário da ANFPL estas empresas não mais se encontram em atividade. Para efeito deste trabalho usaremos o nome BNDES no lugar de BNDE, apesar do "S" ter sido incluído apenas em 1982 em função da incorporação dos recursos do FINSOCIAL nos programas do banco.

(65) Ver Viana (1981) e BNDE (1990:3)

investimento emergido de recursos próprios de empresas nacionais ou estrangeiras⁽⁶⁶⁾. Entre 1955 e 1960 o BNDES realizou apenas oito operações de financiamento ao setor. Vale ressaltar que, além do BNDES, não havia nenhum outro órgão habilitado a financiar tais projetos⁽⁶⁷⁾.

No início dos anos 60, com a matéria-prima de fibra curta sendo disseminada rapidamente, emerge novamente a necessidade de se ativar um programa de financiamento de longo prazo à indústria. Em 1962, em visita ao Paraná, o Presidente do BNDE prometeu um crédito que financiaria 60% do investimento total nas unidades de processamento de madeira, sendo que o Banco se comprometia a subscrever ações em valor de 20% a 40% do capital das empresas (ver "Aspectos da Vida Administrativa ..." (1962)).

Apesar da mudança de ênfase do BNDES, que passa a dar prioridade à indústria básica, deixando para o plano secundário os investimentos em infra-estrutura, a partir de 1960⁽⁶⁸⁾, os investimentos em geral ficam estagnados no período 1960-64.

Após o golpe de 1964, o BNDES faz uma mudança de curso no seu apoio aos setores econômicos. Até 1964 mais de 90% dos recursos do banco eram dirigidos ao investimento público. Após o golpe, os investimentos no setor privado, que representavam apenas 6% do total saltam imediatamente para 33% do total e vão crescendo gradativamente até atingirem o patamar de 90% no final da década de 70 (Najberg, 1989:18). Isto demonstra que a ênfase do financiamento do Banco se altera,

(66) Entre as estrangeiras que se instalaram no Brasil vale destacar a Champion e a Manville.

(67) O Plano de Metas calculava que entre 1955 e 1961 seriam investidos/financiados para o setor de celulose e papel US\$ 52 milhões. Os investimentos considerados seriam aqueles provenientes do exterior e registrados na Cacex. Para os financiamentos considerava-se apenas os financiamentos concedidos diretamente pelo BNDES. Para a celulose o Banco tinha como norma não aprovar nenhum aval sobre empréstimos externos, ao contrário do que ocorria com outros setores prioritários. A timidez da ação do BNDES no setor pode ser ilustrada pelos dados compilados por Lessa (1975) que demonstram que entre 1952 e 1962 o BNDES iria emprestar apenas 0,9% de seus recursos para o setor de celulose e papel.

Não há dúvida que os governos estaduais apoiaram a instalação de indústrias de papel e celulose cedendo terrenos e concedendo isenções de impostos estaduais e municipais, mas este procedimento era comum também a outros setores. Já quando se analisa os setores de energia e transportes, verifica-se que estes receberam 71,3% dos recursos do Plano de Metas tornando bastante claro que o apoio direto do Estado seria para estas áreas.

É interessante notar que, na década de 50, o BNDES apoiou-se como fonte de recursos no Fundo de Recuperação Econômica (FRE), criado em 1951 por Getúlio Vargas cujos objetivos eram: a) promover o reaparelhamento de portos e ferrovias; b) aumentar a capacidade de armazenamento e frigorificação; c) apoiar a ampliação de produção de energia elétrica e d) apoiar o desenvolvimento de indústrias básicas e agricultura.

Durante os anos 50 o FRE representou praticamente dois terços dos recursos disponíveis para empréstimos. A outra terça parte era obtida através de outros recursos vinculados como por exemplo o Fundo Federal de Eletrificação, Fundo Nacional de Pavimentação, Fundo da Marinha Mercante e o Fundo Portuário.

Tendo em vista esta composição das receitas, onde os objetivos de investimento colocados pelo FRE estariam contemplados pelos seus próprios recursos e mais os recursos vinculados via outros fundos, é de surpreender que o setor de Papel e Celulose, apresentado como objetivo prioritário do Plano de Metas tenha recebido uma parcela tão pequena dos recursos.

(68) Da Fundação do Banco em 1952 até 1960 os investimentos em infra-estrutura sempre foram muito maiores que outros investimentos até que, na composição das aplicações em 1960, os investimentos em indústrias básicas saltam à frente.

voltando-se quase que exclusivamente para o setor privado no apoio a setores considerados prioritários pelo banco, mas que reflete também a força dos grupos organizados em suas demandas junto a estas agências do Governo.

Em 1967, o Banco começa a dar uma atenção maior ao financiamento do setor de papel e celulose⁽⁶⁹⁾. Isto porque, neste mesmo ano o BNDES realiza uma mudança radical elegendo o setor de papel e celulose como uma de suas prioridades de investimentos. Esta mudança, não ocorreu gratuitamente. No início de 1967 a Associação Paulista de Papel e Celulose solicita um diagnóstico sobre o setor e sobre as perspectivas de mercado à empresa de consultoria Leone e Associados⁽⁷⁰⁾.

O relatório demonstrava que devido a baixa capacidade de oferta das unidades de produção brasileiras e dado o rápido crescimento do PIB esperado, o país aumentaria a sua dependência em relação ao papel importado. Esta situação era preocupante pois haveria também uma tendência de elevação nos preços do mercado internacional⁽⁷¹⁾. O que deixava o Banco surpreso e ao mesmo tempo aliviado era o fato de que já se dominava amplamente o processo de produção de celulose de fibra curta, e apesar disto, boa parte das fábricas brasileiras eram pequenas e operavam a partir de matéria-prima de aparas. "Das 63 fábricas brasileiras de celulose existentes em janeiro de 1967 apenas 6 tinham capacidade instalada superior a 100 toneladas/dia, representando, em conjunto, 55,4% da oferta interna total" (BNDES, 1990:9).

Segundo relatório do BNDES(1990), a primeira manifestação explícita de apoio ao setor foi a Resolução nº 276/67 do seu Conselho de Administração, onde se decidiu conceder prioridade a projetos que visassem à implantação ou à expansão de capacidade de produção de celulose e papel" (BNDES, 1990:10). Em uma decisão posterior (196/68) já como resultado do relatório mencionado, restringe-se o apoio

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

(70) José Carlos Leone, proprietário da empresa havia sido empregado do banco em um período anterior e mantinha ótimas relações com os empresários do setor.

O relatório denominado "Pesquisa sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel" ficou pronto em setembro de 1968 e somou 3 volumes com uma descrição completa, unidade por unidade, da capacidade de produção do setor. O BNDES como resultado de negociações custeou dois terços do estudo sendo o restante pago pelas associações de classe do Rio de Janeiro e de São Paulo.

(71) O relatório de José Carlos Leone mostrava tendências gerais de consumo de celulose e papel até 1975 e fazia seis recomendações, a saber:

- 1) Incentivo ao aumento da capacidade instalada,
- 2) Reparcelhamento do Setor,
- 3) Especialização da Produção,
- 4) Integração das fábricas de Papel e Celulose,
- 5) Incrementar o uso do papel através de campanhas junto à opinião pública e,
- 6) Formação de mão-de-obra.

financeiro ao setor à projetos com capacidade superior a 250 t/dia para papel de imprensa, 10 t/dia para celulose e 50 t/dia para demais papéis⁽⁷²⁾.

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

A predisposição de apoiar projetos do setor pode ser avaliada pela participação do BNDES no Projeto Borregard. A empresa, de origem norueguesa instalada às margens do Rio Guaíba (RS), pretendia construir a maior fábrica de celulose, a partir do eucalipto, do Brasil, com 50 t/dia de capacidade a partir do eucalipto. Impossibilitado de financiar a empresa, dada a sua origem estrangeira, o BNDES associou-se a ela. Este projeto custou ao banco US\$ 25 milhões, ou 77% das aplicações do BNDES no setor no ano de 1968. Mais tarde, na década de 70, os noruegueses se retiraram e a empresa foi privatizada passando o controle para o Grupo Klabin⁽⁷³⁾.

Em 1974, o BNDES estabelece uma sistemática para o tratamento dos financiamentos altamente atrativa aos empresários. Através da Resolução 458/74 do seu Conselho de Administração fixou a correção monetária dos empréstimos em 2% ao ano além do refinanciamento dos saldos excedentes. Essas taxas de juros implicavam num forte subsídio aos investimentos, uma vez que a inflação no período foi sempre muito superior ao limite fixado. A legislação também favorecia os investidores que contratassem empréstimos de longo prazo com índices de correção monetária pré-fixada⁽⁷⁴⁾.

Posteriormente, através de Decreto Lei (DL 1452/76) estabeleceu-se que seria considerado como incentivo a dedução do imposto de renda a correção monetária que excedesse os 20%. Caso a empresa tivesse prejuízo naquele ano, a dedução poderia ser aproveitada no ano seguinte.

Em 1979, com a inflação atingindo 77,2% o BNDES altera a sistemática de concessão de empréstimos elevando a correção monetária a uma

(72) Segundo entrevista com Horácio Cherkassky da ANFPC uma das principais motivações do banco se baseava no fato de que estudos internos demonstravam perspectivas de ampliação do mercado e cotações em alta (novembro de 1991).

(73) Para uma visão abrangente da associação do BNDES com as empresas do setor de celulose e papel ver Soto (1992)

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

porcentagem de 70% da variação das ORTNs (DL 1679/79). Segundo Frederico Kraus⁽⁷⁵⁾ esta política era importante para a motivação do empresário pois tratava-se de um período pós choque de petróleo quando se atribuía um risco muito grande à situação internacional.

Sheila Najberg, ex-técnica do BNDES, analisou em sua dissertação de mestrado 13.350 contratos firmados entre o BNDES e as empresas entre 1974-87. Neste período, foram liberados, para todos os setores industriais 408 milhões de OTNs (US\$ 3,3 bilhões de janeiro de 1989). A soma de subsídios atinge 300 mil OTNs (US\$ 2,45 bilhões de janeiro de 1989) o que dá na média, 74% de subsídio sobre o principal (Ver Najberg, 1989).

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

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

Em função deste tipo de atitude dos empresários, o BNDES passou uma imagem à opinião pública de "Banco-Hospital" como admite Frederico Kraus. Porém, lembra o entrevistado, o banco alavancou inúmeros negócios, permitindo que empresas isoladas como era o caso da Papel Simão, por exemplo, fossem se integrando.

Na realidade, se somarmos a atuação do BNDES com suas agências FINAME para o financiamento de equipamentos nacionais e o FIBASE (BNDESPAR) de participações, teremos um conjunto de instrumentos financeiros atuando em favor das empresas.

Segundo o Diretor do Grupo Klabin, Marcelo Pillar, aqueles projetos que não tinham dimensão para entrar nos financiamentos do BNDES podiam pegar recursos de repasses no BADESP, por exemplo⁽⁷⁶⁾.

(75) Assessor da Presidência do BNDES entrevistado em Maio/1991.

(76) Entrevista realizada em Junho de 1991

Este era o caso típico da FINAME, onde praticamente todas as empresas poderiam entrar solicitando recursos. Analisando o caso da FINAME especificamente, houve um apoio cada vez maior, de tal forma, que se considerarmos a data de criação do FINAME, em 1965 até 1990 vamos verificar que foram concedidos créditos em um total de US\$ 2,2 bilhões ao setor de celulose e papel.

4. CONCLUSÕES

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

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

Na sua fase de auge, na segunda metade dos anos 70, o FUNAGRI chegou a representar uma parcela importante do financiamento colocado à disposição do setor. Comparando o volume de recursos do FUNAGRI com os do Crédito Rural, observamos que o primeiro esteve num patamar de 37,3% quando comparado ao Crédito Rural. Vale lembrarmos também que o FUNAGRI, ao longo da década de 70 foi o principal fundo administrado pelo Banco Central, com mais de 50% dos recursos de Fundos e Programas.

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

Esta é uma fase de fragmentação do FUNAGRI em subfundos e também a emergência de outros fundos e linhas de crédito administradas por outros agentes, ou mesmo pelo Banco Central porém fora do FUNAGRI. Estas linhas de crédito, apoiadas em empréstimos externos, passam a atender necessidades específicas de segmentos da agroindústria com demandas muito particulares e ligações muito estreitas

com os gestores dos recursos. É neste período que se torna evidente o formato corporatista de elaboração e gestão das políticas públicas. Tal período corresponde ao período final da Política Agroindustrial Global, quando esta se fragmenta e busca uma formatação particular para atender aos diferentes grupos de pressão.

A partir da segunda metade dos anos 70 crescem as aplicações de fundos específicos como o Proácool e PGPM dentro do FUNAGRI e do Fiset/Reflorestamento ou mesmo o PROASAL, fora da administração do FUNAGRI. Adicionemos a isto o apoio maciço do BNDES ao setor de Celulose e Papel. No entanto, o que é importante retermos, neste capítulo, é a emergência de uma política Agroindustrial centralizada a princípio em um Fundo Geral e posteriormente em Fundos Específicos para demandas específicas. O FUNAGRI representa um momento único do desenvolvimento agroindustrial em que o Estado delineou um movimento mais amplo de crescimento setorial colado com o financiamento agropecuário.

Este contorno delineado pelo Estado tomou como parte integrante recursos para financiamento de máquinas e equipamentos, capital de giro e até mesmo os compradores externos, seguindo o que se colocava como imposto pela competição internacional. O FUNAGRI, como Fundo Público de caráter permanente, foi a base de atuação da política agroindustrial, conformando setores a partir de políticas diferenciadas, colocadas à disposição.

Capítulo V

ANÁLISE DE ALGUNS SETORES AGROINDUSTRIAIS BENEFICIADOS

Neste capítulo vamos analisar os impactos da Política Agroindustrial Brasileira dos anos 60 e 70. Elegemos três setores significativos entre os mais importantes da agroindústria processadora, junto aos quais desenvolvemos entrevistas e pesquisas nas suas associações de representação. São eles: soja, açúcar e álcool e celulose e papel.

A nossa escolha recaiu sobre estes três complexos, pois possuem formas de organização de interesses e formas de operação muito características e exemplificadoras. Estas são derivadas de especificidades colocadas pela abordagem neocorporatista, tais como a natureza do produto, o grau de competitividade internacional, o grau de concentração econômica dentro do setor e outras já detalhadas em capítulo anterior⁽¹⁾.

O complexo soja, o primeiro a ser analisado, teve a sua trajetória definida por uma série de políticas que viabilizaram a sua constituição, desde a produção agrícola até o processamento e comercialização. A ênfase maior da política governamental recaiu sobre o financiamento do capital de giro industrial e o apoio à comercialização externa. O que iremos destacar nesse caso é que, o setor se conformou em torno de algumas políticas governamentais passando, em momento posterior, a geri-las de acordo com os múltiplos interesses representados.

No caso do açúcar e álcool, vamos mostrar como o setor, abarcando interesses até certo ponto heterogêneos, consegue orquestrar suas demandas junto ao Estado e viabilizar uma ampla política de apoio suficiente, inclusive, para manter o segmento menos competitivo da indústria, localizado no Nordeste. O nosso interesse pela agroindústria sucro-alcooleira é particular pois este é um setor que se constitui

(1) Realizamos uma tentativa de agrupamento das indústrias agroprocessadoras, da forma como estas são apresentadas nos Censos Industriais do IBGE de 1980 e 1985. O instrumento utilizado para tanto foi a análise de componentes. Esta visa construir um conjunto de componentes não correlacionados extraídos em ordem decrescente de importância no que diz respeito à sua contribuição para a variância total dos dados originais. Foram tomados três eixos de análise, correspondendo aos fatores: excedente bruto associado à produtividade do trabalho, tamanho do estabelecimento e participação do custo de produção (exceto salários) no Valor Bruto da Produção. Identificaram seis grupos de componentes homogêneos, correspondendo a seis grupos diferenciados de agroindústrias processadoras. A indústria de Celulose figura no mesmo grupo de açúcar e álcool, caracterizando-se por possuir estabelecimentos de média para alta escala e baixas despesas industriais, além disso, a produtividade do trabalho está em uma escala média, assim como o excedente industrial. Na outra ponta, está o setor de óleos vegetais com elevadíssima produtividade do trabalho e alto excedente, sendo a escala dos estabelecimentos considerada média e as despesas industriais (matéria-prima e insumos), elevadas. Os demais setores agroprocessadores estão próximos de uma baixa produtividade, pequena escala de produção e altas despesas industriais. Evidentemente esta separação não é suficiente para distinguir uma indústria de outra, existem características de mercado (interno e externo) que tornam a forma de operação de cada um dos segmentos industriais totalmente distinta.

por obra da política corporatista do Estado Novo e, ao longo do tempo, vai mudando as suas práticas, inserindo-se de uma nova forma no planejamento e execução das políticas públicas contemporâneas.

Finalmente, tomamos o setor de celulose e papel, cuja atenção recai sobre a ampla política de apoio às grandes inversões necessárias para a produção de matéria-prima, instalações e equipamentos. Neste setor, o apoio do Estado elevou a sua participação, inclusive, à categoria de sócio em empreendimentos privados, resultado da articulação entre os interesses representados e as agências governamentais envolvidas.

O que pretendemos mostrar é que sem o apoio do Estado esses segmentos não poderiam ter atingido o desenvolvimento observado em um período de pouco mais de 20 anos. Neste sentido, a política governamental criou condições para o referido crescimento, conciliando inclusive interesses conflitantes⁽²⁾.

Não há dúvida de que os três complexos selecionados representam histórias de sucesso, embora o sucesso neste caso seja medido pelo que as empresas desses setores acumularam no período. Talvez seja melhor afirmarmos que esses complexos estiveram entre os mais bem-sucedidos, pois na fase de intensa modernização do agro e integração da produção com a indústria - que vai da segunda metade dos anos 60 até o final dos anos 80 - praticamente todos os segmentos agroindustriais observaram trajetórias de crescimento.

Não há dúvida também de que a agroindústria acompanhou uma fase de auge cíclico da economia brasileira. No entanto, o crescimento dos complexos selecionados se manteve mesmo após ter cessado o impulso dado pelos fatores favoráveis existentes no início dos anos 70. Da mesma forma, não caberia neste trabalho, analisar os fatores que fizeram com que determinadas atividades agroindustriais não pudessem se desenvolver, pois eles podem ser vários e difíceis de serem isolados. Toavia, os fatores de sucesso, apontados pelos próprios setores como causa de seu crescimento, puderam ser destacados em entrevistas e levantamentos dentro das empresas e órgãos de classe, tal como apresentamos a seguir.

1. O COMPLEXO SOJA

O Complexo Soja reúne diferentes segmentos que têm como elo comum a soja como matéria-prima. Segundo estimativas de Grison et alli (1986:240), na primeira metade dos anos 80, 78% da soja produzida no Brasil passava por um processo industrial proporcionando farelo (80%) e óleo (20%). Este farelo, por sua

(2) Destaca Sônia Draibe (1985:50) que uma política gestada por agências do Governo já traz em si determinadas soluções para os conflitos existentes entre setores sociais diversos.

vez, era exportado ou consumido no mercado interno sob a forma de ração. Já o óleo era exportado ou refinado para consumo no mercado interno.

Todos estes desdobramentos do processamento da soja levam a interfaces com diferentes mercados, como por exemplo, a indústria de rações e, posteriormente, a indústria de carnes (avicultura, suinocultura, bovinocultura) e, a produção de ovos e de leite. De outro lado, ramificação dos óleos que, por sua vez, quando refinados, atendem o consumidor final. Nesses mercados operam diferentes agentes com características completamente distintas: produtores isolados, cooperativas, empresas privadas, tradings, intermediários etc.

Até a década de 70 esses diferentes agentes atuaram de forma mais ou menos isolada. Na década de 70, o Estado toma a frente e organiza o "setor por fora", através de uma batelada de incentivos à exportação, isenções de impostos, créditos e tecnologia. Até o final dos anos 60, O Brasil possuía uma capacidade de esmagamento da soja mínima, com indústrias de pequeno porte (Hamburguer, 1986). Neste período, a produção de soja cresce em função da substituição de culturas como o café, que estava sendo erradicado no norte do Paraná, e do milho, viabilizando inclusive o trigo, cultura com a qual a soja iria praticar uma "dobradinha" nos anos seguintes⁽³⁾. Nesta época, a presença de transnacionais era incipiente. Grandes empresas comercializadoras como a Cargill, Dreyfus, Continental Grains, Ralston-Purina e outras entre as maiores empresas comercializadoras do mundo só iriam entrar no País no final da década de 60 e início dos anos 70 (Sorj, 1980:39).

O elo comum que une todos estes agentes distribuídos por diferentes segmentos é a política governamental de apoio à produção agrícola que passou, entretanto, por um período de grandes restrições no início dos anos 80. Até esta época, as restrições colocadas ao setor eram localizadas, e o Estado atuava de forma normativa sem interferir no crescimento da indústria. Como exemplo dessas medidas normativas podemos mencionar:

- . estabelecimento de quota de contribuição (confisco de 7% sobre a exportação de soja e derivados) a fim de subsidiar o consumo interno (1977);

- . liberação das vendas externas da soja e subprodutos sob compromisso de atendimento ao mercado interno (1979);

- . estabelecimento de imposto de exportação (1979).

Estas restrições eram, todavia, pequenas se comparadas ao amplo incentivo proporcionado pelas desvalorizações cambiais de 1979 e 1981. Entretanto, no início dos anos 80 têm início uma série de constrangimentos que levariam,

(3) a introdução da soja veio também em benefício da indústria de insumos e máquinas agrícolas, uma vez que esta cultura demanda muito mais "insumos modernos" e é muito mais favorável à mecanização que, por exemplo, o café.

inevitavelmente, ao encarecimento do custo da matéria-prima. Entre estes estavam as limitações aos Valores Básicos de Custeio para a soja, que passariam a ser reajustados por taxas inferiores às da inflação passada⁽⁴⁾ e aos preços mínimos que, interrompendo uma trajetória ascendente, passaram a ser fixados em níveis muito baixos⁽⁵⁾.

É preciso notar que a Política de Garantia de Preços Mínimos foi a alavanca para o crescimento de boa parte da indústria de beneficiamento de oleaginosas, cereais e até mesmo carnes. Nestes segmentos da agroindústria processadora, o gerenciamento das necessidades de capital de giro é considerado fator crítico de sucesso do empreendimento e, portanto, o financiamento a juros mais baixos tem um sensível peso na lucratividade do negócio.

Dado o seu caráter eminentemente comercial, as agroindústrias produtoras de óleos vegetais, farinha de trigo e carnes enlatadas necessitam comprar barato ao longo do ano todo, evitando os efeitos perversos da alta da matéria-prima imposta pelos períodos de entre-safra. Neste sentido, um erro de planejamento no comportamento dos preços futuros pode levar a altos prejuízos na venda do produto final.

Segundo Martins (1986), se tomarmos a matéria-prima soja ou outra oleaginosa, observamos que o seu custo pode representar em termos históricos algo em torno de 65% do custo operacional de esmagamento para a produção de óleos. No caso da produção de ovos, 70% dos custos são, segundo os produtores, milho e farinha de soja para preparação da ração⁽⁶⁾. Para o frango de corte, 78% da receita é gasta em ração, ou seja 84% do custo total (Martins, 1986:114), sendo o restante representados pelos pintos e pelas vacinas⁽⁷⁾. Hoje apenas 30% do que as granjas consomem são provenientes das fábricas de ração, sendo que o setor de avicultura consome 65% da produção de rações no Brasil. Isto torna os grandes fabricantes de rações altamente dependentes do setor avícola, apesar deste último estar cada vez mais produzindo a sua própria ração (Ver Ortega, 1988).

Observamos, portanto que para efeito de gerenciamento da produção, a aquisição da matéria-prima é um importante ponto de estrangulamento. As despesas

(4) Segundo Fábio Trigueirinho, Diretor de Economia da ABIOVE, um dos principais problemas enfrentados pela Associação, até hoje, é a falta de apoio de crédito de custeio à cultura da soja. Segundo Trigueirinho, isto se deve aos baixos limites de VBC, que na melhor das hipóteses chega a 60% dos custos de produção (entrevista realizada em outubro de 1986).

(5) Segundo cálculos realizados pelo Instituto de Economia Agrícola de São Paulo, a margem de remuneração do agricultor $(1 - \text{custo variável médio/Preço Mínimo}) \times 100$ caiu de 44% na safra 1980/81 para 27% na safra 1981/82, 16% na safra 1982/83 e 4% na safra 1983/84. Em outros Estados, como o Paraná ou Goiás, a queda foi ainda mais abrupta. (Ver IEA/SAA Prognóstico da Região Centro-Sul, vários anos).

(6) Ver "TTO EXPORTA ..." (1990).

(7) Em ambos os casos, ovos e aves de corte, os gastos para a compra do produto são expressivos e boa parte dos avicultores já produzem a sua própria ração balanceada a partir de um pré-mix.

com capital de giro vão representar assim, o elemento chave na administração financeira da empresa agroindustrial.

Como vimos no capítulo anterior, a utilização de EGFs por parte da agroindústria torna-se fundamental para a redução dos investimentos em capital de giro. Uma vez que não há qualquer restrição ao acesso para esses financiamentos, são as agroindústrias, "tradings" e cooperativas que monopolizam as demandas.

No entanto, para a empresa processadora o Empréstimo do Governo Federal não tem caráter de "hedge", como originalmente deveria ocorrer neste tipo de operação quando analisamos do ponto de vista do produtor agrícola. Para a empresa processadora não existe a possibilidade de fazer uma opção de compra ao preço mínimo e depois não exercê-la, comprando o produto no mercado a preços menores. Para a indústria, ao menos teoricamente, todo crédito concedido sob a forma de EGF deve ser convertido em compras, pelo preço mínimo. Com isto, do ponto de vista da política agrícola, a fixação do preço mínimo acaba se transformando na fixação do menor preço a ser praticado. Neste particular há um grande interesse por parte desses agentes na fixação do preço mínimo. Para a agroindústria, este preço não pode ser baixo o suficiente para desestimular a produção, nem elevado demais, encarecendo as despesas com a compra de matéria-prima.

A sistemática do empréstimo funciona da seguinte maneira: i) as empresas adquirem, por ocasião da safra, matéria-prima para as suas operações, pagando, ao menos o preço mínimo aos produtores. Para realização destas operações, toma-se um empréstimo do Governo, sem opção de venda, no valor de 80% da mercadoria adquirida; ii) este empréstimo é contraído a taxas de juros estabelecidas pelo crédito rural, portanto inferiores às de mercado; iii) esta matéria-prima é beneficiada e colocada paulatinamente no mercado externo ou para consumo doméstico aos preços vigentes; iv) ao final do período, liquida-se o empréstimo, pagando-se os juros pré-estabelecidos.

Nessa operação, as empresas processadoras ganham duplamente. Em primeiro lugar, compram a matéria-prima a preços mais convenientes, pois pagam por esta preços mínimos - que normalmente é a média dos preços das últimas safras e que frequentemente, por razões várias, não acompanha a variação de mercado - ou pagam o preço de mercado em período de safra, quando a super oferta faz o preço se posicionar em níveis mais baixos. Em segundo lugar, as empresas utilizam um capital de giro mais barato tendo em vista que a taxa de juros praticada é inferior a do mercado⁽⁸⁾.

(8) A mera possibilidade de redução ou eliminação dos EGFs faz com que os empresários industriais saiam à luta. Na safra 1987/88, por exemplo o Presidente da ABIOVE - Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais caracterizava como "falta de bom senso e irresponsabilidade" a decisão do Governo, depois revogada, de anunciar que as indústrias não teriam acesso aos EGFs.

No caso das Cooperativas, desde 1977, o cooperativado pode operar através do esquema de Pré-EGF. Este mecanismo foi criado para evitar que o pequeno produtor fosse obrigado a vender "na folha" ao intermediário ou agroindústria. Pelo esquema proposto, a cooperativa adquire o produto pagando o preço mínimo ao cooperado e recebendo 2% sobre o crédito liberado na forma de comissão, de parte do agente financeiro. Além disso, na qualidade de atacadista de EGFs, a cooperativa consegue girar mais de uma vez o crédito colocado à sua disposição. Isto ocorre principalmente em culturas de rápida maturação, como é o caso do feijão. Para a caixa da cooperativa, o resultado do processo é altamente favorável, permitindo reforçar a sua posição enquanto transformadora industrial (Ver Mollo, 1983).

Vale a pena ressaltarmos que, haja vista os seus objetivos, não haveria razão de a PGPM funcionar com taxas de juros inferiores as do mercado. O que importa são os preços mínimos fixados e, portanto, o crédito concedido ao beneficiário que visa esperar o preço reagir "vis-a-vis" o preço mínimo fixado. Nesse sentido, o crédito não é concedido para a estocagem e o juro não deve ser visto como uma "vantagem adicional" para o beneficiário dos EGFs. O que ocorre todavia é que os preços mínimos acabam sendo fixados aquém dos preços de mercado projetados (para não sinalizar uma inflação futura) e os juros subsidiados entram como contrapeso aos baixos preços mínimos.

Existem também outras vantagens para a agroindústria neste processo, como por exemplo, a substituição do penhor mercantil da matéria-prima pelo subproduto final ou título de curto prazo, que passou a ser uma oportunidade de maiores lucros a partir de 1966. Com isto a agroindústria não era mais obrigada a penhorar o produto, podendo entregar uma duplicata em garantia do empréstimo. Isto permitia que uma determinada agroindústria levantasse diversos EGFs, tendo como base a mesma compra de matéria-prima junto a uma mesma agência bancária⁽⁹⁾.

Para os produtores rurais, a melhor maneira de se precaver contra este sistema que claramente beneficia a indústria seria o acesso aos empréstimos do Governo. No entanto, como vimos anteriormente, a presença de produtores isolados é muito pequena no contexto geral dos empréstimos. Dada a limitação de recursos, ocorre que as empresas processadoras têm maior acesso às fontes de recursos, utilizando para tanto as suas garantias e o seu poder junto aos bancos⁽¹⁰⁾.

(9) Caso estas duplicatas não fossem pagas no vencimento, o novo credor passava a ser a CFP que teria que se haver com o insolvente. Ver Coelho (1986:76).

(10) Segundo Gonçalves Neto "os Empréstimos do Governo Federal, que possibilitam liquidez ao produtor e o estimulam a formar estoques, não comercializando de imediato sua produção, acabam servindo apenas aos grandes produtores, aos maquinistas, comerciantes, cooperativas e indústria. O pequeno produtor vê-se praticamente eliminado do Programa, em virtude de uma série de entraves burocráticos ou de ordem estrutural (tais como transporte para locais de estocagem e classificação indicados pelo Banco do Brasil). A presença dos intermediários nos empréstimos do Governo federal ocupa um percentual muito alto em termos do País, mas tem uma presença por demais preocupante nas regiões norte e nordeste, demonstrando que grande parte dos subsídios, alocada através dos EGF, é carreada para fora do setor agropecuário"(1991:265).

Curiosamente é nas "safras curtas"⁽¹¹⁾ que cresce o volume de Empréstimos do Governo Federal, quando deveria ser, precisamente, nas "safras longas". Obviamente, nas safras curtas, o agricultor observa uma queda do preço de seu produto e uma corrida aos estoques por parte da indústria. Neste ambiente, naturalmente, a indústria tem mais necessidade de capital de giro que o produtor, sendo que, nas safras longas, ocorre o inverso. (Ver Mollo, 1983 e Coelho, 1986).

Estudos realizados pelo Banco Mundial(World Bank,1982) sobre a política brasileira de preços mínimos mostram que, uma vez tratados de forma secundária pelos bancos para a tomada do EGF, os produtores agrícolas têm se apoiado no desconto de NPR-Notas Promissórias Rurais para fazer face às suas necessidades de capital de giro . Por esse sistema, a agroindústria processadora compra o produto na fazenda e paga o agricultor com uma NPR, que rende juros de mercado. Quando necessário, o agricultor desconta a promissória em banco, fazendo caixa para as suas necessidades de capital de giro.

Caso houvesse EGFs em disponibilidade, o agricultor daria preferência a este sistema, pois com o preço mínimo o produtor agrícola pode ganhar também em razão de uma eventual alta das cotações, o que não ocorre no caso da NPR. Para a agroindústria, entretanto, a emissão de NPRs é coberta pelo FNRR-Fundo Nacional de Refinanciamento Rural, ou pelo FNRI-Fundo Nacional de Refinanciamento Industrial - ambos componentes do FUNAGRI-, dependendo do tipo de operação; e os juros incidentes são aqueles do crédito rural, o que torna o pagamento pela compra de matéria-prima com NPRs extremamente atrativa⁽¹²⁾.

Como vimos, a matéria-prima representa 65% dos custos operacionais de uma planta produtora de óleos vegetais. Este fato explica a marcha da indústria processadora para as regiões de fronteira, seguindo o caminho da matéria-prima e trazendo consigo, inclusive outros segmentos, dessa mesma indústria. Atualmente a área plantada com soja na região denominada Brasil Central (Centro-Oeste, Minas Gerais, Bahia e Maranhão) representa algo em torno de 35% da área de soja brasileira e seu rendimento físico está muito próximo daquele observado no Estado de São Paulo, que é igual à média do rendimento norte-americano. Estes números sugerem que a soja tem vantagens para se concentrar na região do Brasil Central, abandonando terras não adequadas como é o caso de certas regiões gaúchas ou paranaenses (Ver Homem de Melo,1990). Além disso, a Política de Aquisições do Governo Federal beneficiou sobremaneira as regiões de fronteira ao estabelecer, a partir de 1981, preços mínimos diferenciados dentro das regiões, privilegiando as compras nas zonas de fronteira. Com isto, garantiam-se subsídios aos produtores das novas regiões que, caso

(11) As safras curtas são aquelas que, devido a condições climáticas, a colheita se concentra em um mesmo período para uma larga faixa de território.

(12) Uma descrição deste sistema, favorável à indústria pode ser encontrado em World Bank(1982:28)

contrário, teriam que comercializar o seu produto a preços de mercado e arcar com os altos custos do frete⁽¹³⁾.

A indústria segue esta dinâmica da produção agrícola, deslocando suas instalações para as novas regiões. Apesar dos altos custos de frete, as indústrias tradicionais têm desmontado instalações no Sul e Sudeste para remontá-las, com componentes mais modernos no Brasil Central. Além disto, têm surgido novas indústrias em torno de cooperativas ou como extensão de grupos empresariais locais.

Como exemplo deste modelo, temos a instalação da Sadia em Mato Grosso (Várzea Grande), primeiramente como unidade de esmagamento e depois como produtora de frangos; a Perdigão também no Mato Grosso e da Ceval em Rondonópolis (MT). Para nomear algumas das novas empresas de óleos surgidas na região, no início dos anos 80 vale mencionarmos a Olvebasa (Grupo Chaves, de origem cacaueteira) na região de Barreiras (BA)⁽¹⁴⁾, Sofrango (DF), Avipal (GO), Granol (GO) e Copasa (MT)⁽¹⁵⁾.

A instalação de novos grupos esmagadores nesta região, segundo entrevista realizada na ABIOVE-Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais, está se originando de grupos mercantis e cooperativas que entraram na produção através de contratação de fábricas "turn-key", totalmente financiadas pela agência FINAME do BNDES. Segundo a ABIOVE, entre 1977 e 1982, dobrou-se o parque industrial esmagador de óleos, sendo este praticamente todo financiado pelo BNDES.

(13) Para esta questão, ver Delgado (1989). O autor reforça a tese de que o produtor de fronteira foi amplamente favorecido pelo Governo. Delgado chama a atenção para o fato de que, na Região Centro-Oeste, o volume de AGFs foi superior a 60% da produção total de arroz e milho em determinados anos. No entanto, esta política de preços mínimos unificada foi desativada, em 1990, no Governo Collor, voltando a ter uma certa unificação por grandes regiões em 1992. O que queremos chamar a atenção com esta questão é que a tendência de privilegiamento das regiões de fronteira observada nos anos 80 poderá não se repetir nessa década.

(14) O crescimento na Região de Barreiras trouxe, inclusive, uma fábrica de latas para óleo da Matarazzo.

(15) Um exame dos Censos Industriais de 1970, 75 e 80 mostra mudanças importantes que já estavam se processando nessas regiões, na última metade dos anos 70. Na Bahia o número de fábricas de rações sobe de nove para 13 e depois para 14 em 1970, 1975 e 1980, respectivamente. Em Minas Gerais, o número de fábricas se eleva de 51 para 66 e depois para 84. No Mato Grosso do Sul, as fábricas variam de quatro para duas e depois para 9. Nos Estados do Sul e Sudeste, com exceção de Sta. Catarina, há um ligeiro decréscimo ou, na melhor das hipóteses, estabilização no número de fábricas em atividade. No entanto, observamos um crescimento significativo no Valor da Produção por fábrica em cada um desses estados. Infelizmente, até o momento, o IBGE não possui as estatísticas, a nível de estado, do Censo Industrial de 1985. Estes dados de 1985 poderiam mostrar, com maior ênfase, a expansão ocorrida não só nos estabelecimentos produtores de rações mas também nos produtores e refinadores de óleos na região do Brasil Central e o encolhimento destas atividades no Sudeste e Sul. Ver também Ortega (1988), onde se demonstra que a estratégia dos grandes grupos produtores de rações é verticalizar a produção com a criação de aves. Da mesma forma, grandes e médios avicultores produzem a sua própria ração. Segundo o autor, se toda a ração produzida pela Sadia fosse colocada no mercado, esta se tornaria a maior empresa do setor. Em 1985 por exemplo, a Sadia produziu 1,2 milhão de toneladas de ração e comprou 7% do milho produzido no Brasil (Ortega, 1988:115).

Neste sentido, assegura a ABIOVE, 2/3 do parque esmagador brasileiro tem menos de 10 anos, caracterizando-se, portanto, como o mais moderno do mundo⁽¹⁶⁾.

De acordo com especialistas, a instalação de indústrias esmagadoras nesta região só seria viabilizada com a presença de unidades de conversão de proteína vegetal em proteína animal. O frete para o transporte de óleo ou farelo é muito elevado, quase 10 vezes superior àquele verificado para uma mesma distância nos EUA, o que justificaria deslocar uma produção de maior valor agregado⁽¹⁷⁾. Segundo a ABIOVE: "o produtor rural brasileiro recebe, em média, 67% do preço internacional da soja, ficando esta participação reduzida para 60% quando o agricultor está na Região Centro-Oeste"⁽¹⁸⁾e⁽¹⁹⁾.

É interessante notar também que para a soja especificamente, a utilização da prática de "hedging" através das bolsas de mercadorias ainda é extremamente pequena. A agroindústria, ou mesmo o produtor fazem uso do "hedging" oficial pois, como afirmamos anteriormente, as taxas de juros envolvidas na operação são inferiores (Mesmo porque para a agroindústria não se trata exatamente de um "hedging"). Na realidade, o uso do "hedging" privado acompanha a disseminação da prática da venda do produto agrícola em bolsa de mercadorias, sendo que no Brasil as estatísticas demonstram que estamos longe desta prática.

No início da década de 80, por exemplo, as bolsas de mercadorias haviam negociado não mais de 1,5 milhão de toneladas anuais, ou seja, algo em torno de 10% da safra. Esta quantidade negociada não se alterou no final da década, quando a produção superou a marca de 20 milhões de toneladas de soja em grão. Segundo o Presidente da Bolsa de Cereais de São Paulo, atualmente menos de 10% da produção de grãos do País são comercializados em bolsa sendo que em 1992, através da ampliação da rede de armazéns credenciados pelo Banco do Brasil, espera-se elevar esta marca para 20%. A título de comparação, nos Estados Unidos o mercado a termo movimenta 1,2 bilhão de toneladas ou seja, quase 20 vezes a produção mundial.

(16) Entrevista com Fábio Trigueirinho, Diretor de Economia da Abiove em outubro de 1986.

(17) Ver entrevista co o Diretor Geral da Ceval à Folha de S. Paulo em 05/05/91 página 3-14 e Homem de Melo (1990:45). Vale registrarmos também a observação de Bertrand et alli de que "o preço pago ao agricultor brasileiro é formado "ao revés" em relação ao produtor norte-americano. É um preço "residual", que depende do estado da produção americana e das flutuações do mercado internacional"(1987:46).

(18) Jornal ABIOVE, fevereiro de 1992 pag.8

(19) Salles Filho & Rocha, em relatório de 1990, afirmam que, dada a estratégia dos grandes grupos, há uma visível tendência de a produção avícola se deslocar para o Centro-Oeste e Nordeste haja vista . Em um primeiro momento, esses produtores atendem a demanda local/regional e, em futuro próximo, as empresas passam a atuar no mercado nacional e internacional. De acordo com os autores "a contínua diminuição dos subsídios para o milho e a soja, que vem ocorrendo nos últimos anos, e a perspectiva de que estes inexistam a partir de 1990, acompanhada da liquidação de estoques de milho da CFP, faz com que o criador comece a pensar seriamente no deslocamento para próximo das regiões produtoras de matérias-primas fundamentais ao fabrico de rações"(1990:16). Uma visão retrospectiva mostra que, de fato, o subsídio para o milho está em extinção e a produção avícola se firmou nessas regiões.

Considerando todos os produtos do "complexo soja", em 1980, o número de contratos atingiu 19,2 milhões "respondendo por 20,9% de todos os contratos futuros negociados nos EUA" (Desgualdo Netto & Condé de Carvalho, 1985:119)⁽²⁰⁾.

Atualmente uma parte importante da produção do complexo soja se destina ao próprio consumo interno, mas no início da década de 70 a maior parcela era exportada. Nessa época, os exportadores contavam com um importante arsenal de incentivos e subsídios como o crédito-prêmio de ICM, isenção do imposto de exportação, isenção de ICM nas importações, "draw-back" e outros e isto permitia que 80% do farelo e 40% do óleo fossem exportados. Na década de 80, muitos desses incentivos foram retirados, e ao mesmo tempo os juros subsidiados do crédito de comercialização foram reduzidos, em uma conjuntura de preços internacionais declinantes⁽²¹⁾. Este ambiente fez com que as indústrias procurassem redirecionar a sua oferta para o mercado interno⁽²²⁾.

Em 1986 foi consenso entre indústrias e cooperativas, reunidas em São Paulo, que além de proporcionar maior oferta de farelo para a produção interna de carnes, o Governo deveria incentivar "o desenvolvimento de tecnologias industriais que possibilitassem o aumentarmos gradativamente as opções para consumo humano dos derivadas da soja" (Grison et alli, 1986:266)⁽²³⁾.

Um exemplo claro dos pesados encargos de capital de giro impostos à agroindústria processadora no complexo soja foi lembrado pelo Diretor de Economia da ABIOVE, Fabio Trigueirinho. Segundo o economista, há uma luta pela aquisição da soja no período da safra. Entre 70 a 80% do produto são comercializados em um espaço de quatro meses e se as agroindústrias não compram esta matéria-prima o

(20) Ver também "O MERCADO FUTURO..." (1988)

(21) O óleo de soja passou a concorrer com o óleo de palma no mercado internacional e as rações passaram a fazer uso de tortas de girassol, colza e bagaço de laranja. Adicione-se a isto o crescimento da produção norte-americana e o crescente protecionismo da CEE e do próprio EUA (Veja Tubiana(1985), Lopes (1985), Marques (1985) Grison et alli (1986) e Fonseca (1990)).

(22) Houve um claro incentivo a exportação do produto manufaturado. Durante dois anos, entre 1975 e 1977, houve uma taxa de ICM sobre o grão exportado, enquanto o óleo e a torta eram isentas de ICM. Da mesma maneira, em períodos alternados, houve um contingenciamento das exportações de grão. Para cada três toneladas exportadas de grão, uma deveria ser vendida ao mercado interno. Além disso, pela política estabelecida pela CACEX, só seriam dadas autorizações à exportação depois que se assegurasse disponibilidade suficiente de matéria-prima para a transformação. Por outro lado, em períodos de cotações elevadas e alta demanda internacional, o Governo procurou tomar partido da situação arbitrando impostos "ad valorem" para aumentar a sua receita fiscal. Devemos recordar também que, em 1976 foi implementado um esquema especial de financiamento, válido unicamente para as exportações de farelo e óleo. De acordo com a Resolução 674 aperfeiçoada pela Resolução 882 do BC, os exportadores/tradings receberiam um financiamento equivalente a um percentual sobre o exportado no ano anterior a juros subsidiados. Estes mecanismos estiveram em vigor até 1983. (Ver Williams & Thompson, 1988:30)

(23) Esta estratégia foi seguida na 2ª metade dos anos 80, e como mencionamos elevou-se a oferta de farelo à avicultura. Segundo técnicos da ABIOVE, o Brasil deverá ser em breve, o segundo maior consumidor de farelo de soja do mundo. Ver jornal ABIOVE, janeiro de 1992 pag.8.

produto vai, na sua forma "in natura" para o exterior⁽²⁴⁾. Neste sentido, as diversas formas proporcionadas pelo Governo para a captação deste produto são de máxima importância para a indústria.

A restrição ao financiamento agrícola, aliada a uma conjuntura de superprodução nacional de soja, diante de um mercado internacional com cotações em baixa, como foi aquele vivenciado no início de 1981, veio apressar a criação de uma associação para defesa dos interesses setoriais. A ABIOVE-Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais surge em 1981 "com o objetivo de congregar, representar e defender os interesses das indústrias de óleos vegetais, além de cooperar com os órgãos públicos na execução da política sócio-econômica do setor"⁽²⁵⁾. Já em 1983, a ABIOVE congregava 71 empresas, representando 90% da capacidade de produção existente, reunindo indústrias privadas nacionais, estrangeiras e cooperativas⁽²⁶⁾.

Vale a pena ressaltar que o produto processado pelas empresas associadas à ABIOVE não era exclusivamente a soja. Dados relativos ao Centro-Sul mostram que, nos anos 80 e provavelmente ainda hoje, 70,5% das empresas processavam exclusivamente a soja, as demais esmagavam também girassol, amendoim, colza, palma etc. Parte importante dessas indústrias atuavam também na produção de ração e daí na avicultura e suinocultura, como é o caso da Cargill, Sadia, Perdigão e outras (Ver Silva, 1984:8).

A ABIOVE se caracteriza pela diversidade de interesses que intermedia, o que a torna uma representação de multiafiliação. Não se trata portanto de uma representação empresarial baseada em apenas um tipo de produto ou interesse. Uma representação de multiafiliação abriga no seu interior diferentes produtores, com interesses até mesmo conflitantes. A ABIOVE representa o setor de forma oficial para questões gerais ligadas ao complexo, como, por exemplo, o tabelamento de preços, cotas de exportação e restrições agrícolas. Nestes casos a associação tem o monopólio da representação e status semi-público para resolver estes assuntos. Em razão de abrigar interesses específicos dentro do Complexo, a ABIOVE mantém também o seu status de representação junto ao Governo, sobre as seguintes associações, entre outras:

. ANFAR - Associação Nacional dos Fabricantes de Rações⁽²⁷⁾,

(24) É justamente no período de fevereiro a agosto que os preços da soja, a nível mundial, encontram-se em ascensão. A partir de setembro tem início a safra no hemisfério norte e os preços internacionais voltam a cair.

(25) Informativo ABIOVE, novembro de 1980, p.3)

(26) Em 1986, a ABIOVE chegou a reunir 100 empresas, sendo aproximadamente 80% nacionais, 10% estrangeiras e 10% cooperativas.

(27) A ANFAR foi criada em 1980 e reúne o cartel dos grandes produtores de rações. Desde 1955 já existia o SINDIRAÇÕES com presença mais ativa e que é a representação oficial do setor, apesar da sua modesta importância (Silva, 1984:7).

- . ABEF - Associação Brasileira dos Exportadores de Frango,
- . UBA - União Brasileira de Avicultura e,
- . APINCO - Associação Brasileira dos Pintos de Corte.

A predominância da ABIOVE sobre essas associações decorre do caráter oligopólico da agroindústria esmagadora de oleaginosas. Por exemplo, no que diz respeito às representações ligadas ao fornecimento de rações, podemos afirmar que estas têm vivido uma profunda crise que tem como base as mudanças estruturais vividas pelas empresas diante da introdução de importantes inovações, permitindo ao próprio produtor avícola o acesso às rações para a sua criação. Esta crise é sentida mais de perto pelo produtor de rações independente que, além de trabalhar com uma estrutura de custos mais pesada, tem dificuldades para competir no âmbito de uma área geográfica mais ampla (ver Ortega, 1988). Com isto, seja pela importância da soja como matéria-prima para este segmento - decorrendo daí disputas junto aos produtores - seja pelo fato de grandes empresas do ramo de rações atuarem também na produção de óleos e derivados, a ANFAR perde importância, abrindo espaço para a ABIOVE.

Já a ABEF, criada no início dos anos 80 em razão do sucesso das exportações da década de 70, pode ser identificada como um clube fechado de não mais de uma dezena de exportadores que atuam em faixa própria, buscando troca de informações sobre o mercado externo, não possuindo importância externa maior.

Finalmente, tanto a APINCO como a UBA mantêm ligações estreitas com a indústria de rações que, em certos casos, é a mesma dos óleos vegetais, no sentido de criar uma política que viabilize a atividade. Todavia, através da análise de publicações destas duas associações, observamos que suas preocupações se dirigem também para questões ligadas à oferta de milho (importações) e ao poder de consumo da população.

Estas especificidades não descaracterizam o padrão de representação imposto pela ABIOVE. Pelo contrário, elas revelam que a ABIOVE, mais do que uma representação da indústria é a representação do Complexo. Ao longo dos anos 80, por exemplo, a ABIOVE negociava com a SUNAB-Superintendência Nacional de Abastecimento a questão do abastecimento de óleo para a população, comprometendo-se, em acordos de cavalheiros, entregar determinadas quantidades de óleo de soja ao consumo interno, em troca de autorizações para a exportação. A ABIOVE se comprometia também com o setor de rações, sob a supervisão da SUNAB, a entregar cotas de farelo para manter o abastecimento junto a esse segmento. Finalmente, nas discussões relativas aos reajustes de preços a serem

autorizados pelo Governo, a representação do complexo era sempre atribuída à ABIOVE⁽²⁸⁾.

A ligação mais evidente que pode ser apontada entre esses grupos de interesses é o fato de que, em 1990, apenas para exemplificar o pequeno círculo das empresas ligadas a representação de interesses, tínhamos a seguinte composição na presidência das associações. Na UBA, o presidente era o presidente do grupo Perdigão; na ABIOVE era o vice-presidente do grupo Sadia e, na ABEF o próprio presidente do grupo Sadia.

Vale lembrarmos que, entre os fatores apontados por Cawson(1986) que favorecem o surgimento e manutenção do corporativismo, está o grau de concentração do setor. Não temos conhecimento de estudos que avaliem este indicador para as empresas de óleos vegetais. Mas, informações recolhidas junto a ABIOVE permitem afirmar que, no máximo 20 empresas dominam a totalidade da produção de óleos no Brasil, sendo que em certos casos, estas empresas são integradas produzindo também a ração e as carnes de aves ou de suínos⁽²⁹⁾. Segundo Bertrand et alli (1987:94) seis empresas, todas elas transnacionais, controlam 50% da capacidade de trituração de soja brasileira⁽³⁰⁾.

Um dos principais grupos envolvidos no negócio da soja no Brasil é Grupo Coimbra, braço brasileiro da multinacional de grãos L. Dreifus⁽³¹⁾. No Brasil a empresa possui duas esmagadoras (em Jataí (GO) e em Paranaguá (PR)), atua no mercados de citrus (com a Frutropic de Matão) e madeira (Placas do Paraná) além das atividades de navegação e transporte rodoviário. No entanto, 80% da receita do grupo provém do negócio da soja.

Tendo vindo para o Brasil em 1975, a empresa se firmou como uma ds principais esmagadoras de soja. Contudo, dada a sua origem comercial, a Dreifus atua

(28) A representatividade da ABIOVE é bastante tênue haja vista a manifestação de um empresário do segmento de refinação de óleos no Seminário sobre os Complexos Agroindustriais de Rações e Óleos Vegetais em 1986 (SICCT, 1986). Segundo o depoimento: "(...) Acredito que a indústria moageira de modo geral está tecnologicamente evoluída, assim como as refinarias a ela ligadas. No entanto, as refinarias de médio porte precisariam de apoio a fim de se modernizarem. Os interesses da indústria moageira e da indústria refinadora não ligadas a ela são muito conflitantes. A maior prova disso é a marginalização desta indústria refinadora no interior do próprio órgão de classe da indústria moageira, a ABIOVE" (depoimento de João Furtado, pág.75).

(29) Há uma tendência mundial de rápida concentração destas atividades. Aldair Rizzi lembra que em 1981, nos EUA, existiam 153 empresas atuando na atividade de abate de frangos sendo que, em 1990, este número se reduziu para 50. Ademais, as quatro maiores firmas produzem metade dos frangos abatidos nos EUA (Ver o "paper" Alguns Aspectos da Reestruturação Industrial nos Países Capitalistas Avançados e seus Reflexos sobre a Indústria Agroalimentar de Carnes (s.d), IE/UNICAMP, Campinas).

(30) São ela: Bunge & Born (Sanbra e Samrig), Cargill, Anderson Clayton, Archer Danel Midlands, Continental Grain e Louis Dreifus.

(31) Fan Je Lin, Diretor Financeiro do grupo Dreifuss, entrevista em outubro de 1990. A L.Dreifuss é uma das 9 grandes companhias da "corrente mundial da soja". A empresa é uma multinacional de origem francesa, fundada em 1850 com negócios em diversos ramos da indústria de alimentos.

principalmente na exportação de soja e seus derivados. Segundo o Diretor-Financeiro de empresa entrevistado, neste período a empresa se beneficiou de todos os instrumentos à disposição dos exportadores, com destaque para o FINEX e demais incentivos. No entanto, o principal instrumento utilizado pela empresa são os EGFs "independente da taxa de juros". No início dos anos 70 com os juros do EGF subsidiados, a soja representava 30% dos custos industriais do óleo bruto para exportação. Hoje, com o EGF caro, pois a empresa não tem todo o EGF de que necessita, há escassez de crédito rural, e a soja já está representando entre 60 a 65% do custo industrial. De acordo com o entrevistado, na década de 70, a empresa "cresceu tudo que tem até hoje".

Posição um pouco distinta tem o Assessor da Vice-Presidência da Sadia e ex-Secretário Executivo da ABIA-Associação Brasileira da Indústria da Alimentação⁽³²⁾. Para esse executivo, o elemento mais importante que explica expansão do setor é a política cambial brasileira. A empresa ganhou muito com o apoio de instrumentos, tais como os Adiantamentos de Contratos de Câmbio (ACC), sendo que por ocasião das maxidesvalorizações de 1979 e 1983, os lucros com a exportação de carne de aves foram extraordinários⁽³³⁾.

Embora tenha procurado valorizar o espírito empreendedor da Sadia, o seu representante reforçou a tese de que para entrar no ramo de óleos vegetais e avicultura é necessário ter muito capital de giro, que permite competir via preço. No seu entender o setor deverá se concentrar ainda mais, pois são poucas as empresas que possuem capital de giro próprio, uma vez que o crédito de comercialização está cada vez mais escasso. Segundo o entrevistado, a retirada de subsídios implícitos nas taxas de juros não trouxe maiores problemas, a questão maior é a falta de crédito.

Visto pelos olhos de especialistas estrangeiros, o financiamento público ao setor soa como "original" pela diversidade de formas de apoio e pela sua oportunidade, dada a conjuntura internacional. Para Bertrand et alli(1987:12), o modelo brasileiro "inscreve-se a um só tempo na dinâmica global do modelo econômico escolhido pelo Brasil e na divisão internacional do trabalho que ele procura modificar - muitas vezes de maneira voluntarista - em seu favor". Acrescentam os autores :

(32) Aleandre Daunt Coelho, entrevistado em maio de 1989.

(33) Segundo o entrevistado, a empresa atua no ramo de aves e soja e hoje "é o maior exportador de frango do mundo".

O papel do Estado foi e continua ser fundamental neste processo: -pela política ativa de crédito e de manutenção de preços que estimulem os produtos novos, industrializáveis e exportáveis; -pela criação de infra-estruturas de comercialização e pelo apoio à industrialização no país, que se traduzem, no caso da soja, pelo considerável fortalecimento das capacidades de trituração, o desenvolvimento de uma indústria de alimentos para o gado, etc; -por uma política macroeconômica (especialmente cambial) e setorial de regulação que busca conciliar os equilíbrios do mercado interno - notadamente o abastecimento de óleo - com as oportunidades que o mercado internacional oferece.

Para a concretização do Complexo Soja concorreram capitais já estabelecidos em outras áreas da agroindústria, assim como cooperativas e capitais comerciais locais. Dados os custos envolvidos na aquisição da matéria-prima, a operação industrial envolve um risco considerável, sendo portanto de fundamental importância o crédito que foi carreado para o setor processador. Podemos dizer que, no caso da agroindústria de óleos vegetais ou avicultura, a operação industrial segue a agricultura em termos geográficos.

Em adição a isto, nas entrevistas realizadas, foi nos apontado o importante papel dos mecanismos cambiais que permitiram ganhos suplementares na concorrência com os demais produtores mundiais. Estes mecanismos foram comuns a todos os segmentos exportadores. Porém, dado o volume comercializado no exterior e as características da concorrência- baixas margens e altos subsídios governamentais-, a política cambial brasileira desempenhou um papel fundamental para o Complexo Soja - Avicultura de Exportação.

É interessante observar que a indústria cresceu de forma desmesurada com ampliações sucessivas de suas instalações financiadas pela FINAME. A alta capacidade ociosa parece ser uma constatação, mas não uma preocupação da ABIOVE, conforme podemos extrair de declarações da diretoria. Segundo especialistas, a capacidade ociosa da indústria nos anos 80 foi em média de 50%. Todavia, dados os baixos custos de investimentos, "uma fábrica que apresente ociosidade de 60% ainda consegue operar em condições de custos equilibrados"⁽³⁴⁾.

Diversas modalidades de apoio governamental permitiram a consolidação do Complexo Soja no Brasil. Vimos que um conjunto de instrumentos à disposição nas décadas de 70 e 80, atendeu às necessidades colocadas pelos diversos interesses reunidos posteriormente em torno da ABIOVE. Este conjunto passou pela gestão do câmbio, créditos e incentivos, moldando definitivamente o setor e suas representações.

(34) Informações do Eng. Herman Rittner em São Paulo - SICCT (1986:80).

2. A AGROINDÚSTRIA SUCRO-ALCOOLEIRA

O apoio governamental ao Complexo Sucro-Alcooleiro extrapola a questão isolada dos subsídios ao produtor, ou de uma política de preços diferenciada para os derivados da cana-de-açúcar. Neste setor, a questão tem uma abrangência maior. Na década de 70, todo complexo se viu envolvido com um conjunto de instrumentos e incentivos visando ao seu desenvolvimento.

Até 1975, quando do lançamento do PROÁLCOOL, o álcool combustível recebia um tratamento igual a qualquer derivado de petróleo. A política de preços era comum e a exigência de mistura mínima de 5% de anidro não era cumprida⁽³⁵⁾. Apesar da ociosidade das destilarias, a mistura de álcool a gasolina tinha chegado a um máximo de apenas 2,5%.

Neste sentido, podemos dizer que o PROÁLCOOL veio atrasado. Desde 1974 diversos documentos já circulavam na esfera militar sugerindo a adoção de um programa estratégico de diversificação de fontes de energia⁽³⁶⁾. Concorreu para um atraso no lançamento do programa, as descobertas de petróleo na Bacia de Campos e a ascensão do General Geisel, ex-presidente da Petrobrás à Presidência da República.

Em 1975, com as importações de petróleo atingindo a marca de US\$ 3,1 bilhões, contra US\$ 0,8 bilhão verificados em 1973, e com o crescimento se desacelerando, de 14% em 1973 para apenas 5,2% em 1975, começa a se planejar, como uma questão de sobrevivência para a economia, um grande projeto setorial na área de energia complementar ao petróleo.

Para o setor de máquinas e equipamentos, o lançamento do PROÁLCOOL, em 1975, permitia vislumbrar um quadro de continuidade do crescimento que havia sido iniciado ao final da década anterior e que atingiu o seu auge no período do milagre. O início do PROÁLCOOL e as metas colocadas para o II Plano Nacional de Desenvolvimento eram decisivas para a continuidade dos investimentos em capacidade instalada. Mais tarde, tendo o II PND entrado em fase de

(35) Segundo o estabelecido pelo decreto no. 19.717 promulgada por Getúlio Vargas, em 1931, visando reduzir as importações de petróleo.

(36) O mais famoso destes documentos é assinado pela Associgás, Associação Brasileira dos Distribuidores de Gás Engarrafado. A mensagem foi preparada por técnicos do Grupo Ultra, empresa identificada com o segmento militar linha dura, juntamente com a Copersucar. Anterior a isto porém, havia circulado um documento de igual teor do Sindicato da Indústria de Fabricação de Álcool do Estado de S. Paulo (SIFAESP), datado de agosto de 1972. Ambos os documentos acabaram encontrando algum eco no IAA, que, em maio de 1974, promulga a Res. no. 2081 levantando a proibição para instalação de destilarias autônomas, que vigorava desde 1958. Oficialmente, consta, no entanto, que o Programa Nacional do Álcool teria sido lançado em outubro, motivado por um documento preparado pelo INT - Instituto Nacional de Tecnologia intitulado "O Etanol como Combustível" [Ver Barzelay(1980); Gomensoro(1985) e Anciães (coordenador)(1978)].

desaceleração, as pressões destes fabricantes de bens de capital em torno de metas mais ambiciosas para o PROÁLCOOL se colocam ainda mais presentes.

Para a indústria automobilística, a primeira crise do petróleo, de 1973, colocava em xeque a continuidade da política

rodoviarista que havia caracterizado o desenvolvimento brasileiro até então. A quadruplicação dos preços do petróleo inibia o consumo e colocava em prática algumas soluções urbanas de transporte coletivo. Neste sentido, a alternativa do álcool para a mistura à gasolina e a criação de uma frota movida exclusivamente a álcool começam a se mostrar como medidas necessárias e passíveis de viabilização⁽³⁷⁾.

Finalmente, para os produtores de açúcar, o PROÁLCOOL representava a abertura de um novo mercado, desta vez sem concorrência direta, em um período de queda nas cotações internacionais do produto, como aquele que estava ocorrendo ao final de 1974⁽³⁸⁾. Ademais o IAA-Instituto do Açúcar e do Alcool, estava sem qualquer reserva financeira que pudesse criar um colchão amortecedor para a queda das cotações junto aos produtores⁽³⁹⁾.

A conjugação desses três grupos de interesses vai dar origem ao PROÁLCOOL em 1975. Segundo Duquette(1989) este programa seria uma feliz aplicação econômica da ideologia da segurança nacional. Neste sentido, a organização dos empresários açucareiros teve que provar a sua capacidade de conduzir o programa, pois a tendência inicial do Governo, coerente com os "interesses de Estado", era a de atuar dentro dos limites do monopólio público⁽⁴⁰⁾.

O caso do PROÁLCOOL é característico de um setor com interesses bem definidos que, atuando em consenso junto com o Estado, consegue impor um

(37) Ver a este respeito a interessante discussão sobre a ação dos grupos de interesse na preparação do Programa em Trindade (1984:1 - 9)

(38) Recorda Barzelay (1980) que as perspectivas de melhora no mercado estavam muito remotas pois não havia qualquer possibilidade de um acordo internacional no curto prazo, além de nos EUA - destino de 50% das exportações de açúcar -, os preços preferenciais ao açúcar brasileiro, regulamentados pelo "Sugar Act" terem expirado ao final de 1974, e os norte-americanos decidido elevar as tarifas de importação para este produto em 300%. Segundo Borges et alli, em questão de meio ano estes preços "caem para um quarto do preço máximo especulativo" (1983:33).

(39) O Fundo Especial de Exportação, criado em 1965, em um período de ligeira elevação nas cotações e que se propunha a reequipar o setor açucareiro foi praticamente liquidado no início da década, quando se duplicou a capacidade de produção do setor. Ver a esse respeito: Borges et alli (1983) e Negri (1981). Vale mencionar também que com os recursos do FEE foi montado o PLANALSUCAR - Programa Nacional de Melhoramento da Cana-de-Açúcar do IAA. Para se ter uma idéia do montante de recursos manejados por este fundo, basta dizer que havia uma contribuição compulsória de 3% "ad valorem" sobre as exportações "para atender a política de exportação" (Artigo 20, inciso II da lei 4870).

(40) Segundo o autor, a experiência da Petrobrás em Curvelo, que existia desde 1938 e que passa a produzir em escala industrial a partir de 1977, era o embrião de um projeto mais amplo em que se pretendia produzir mandioca em pequenas propriedades e álcool em destilarias da Petrobrás (Duquette, 1989:85).

prática corporativa para gestão de uma política pública. A reunião de interesses diversos como os da indústria automobilística, indústria de bens de capital produtores (agrícolas e industriais) - liderados por organizações de pico como a Copersucar, ANFAVEA-Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores e ABDIB-Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Indústria de Base - e os interesses de Estado fazem com que autores como Duquette (1989) saudem o PROÁLCOOL como a formalização de um novo "tripé" - Estado, firmas nacionais e firmas estrangeiras (basicamente, as montadoras de veículos). Este tripé seria caracterizado pela sustentação do interesse nacional "a partir dos interesses particulares, dentro de uma fórmula puramente neoliberal, quer dizer privatizante, resultante de compromissos mais ou menos estáveis com ligações visíveis no aparato da economia"(Duquette, 1989:XIX).

Não cabe aqui analisarmos o comportamento dos diferentes grupos de interesses que viabilizaram o PROÁLCOOL⁽⁴¹⁾. O nosso objetivo é mostrar que a organização dos grupos de interesses viabilizou a implantação e gestão do programa; ainda que este, no seu formato, tenha contado com a hostilidade de poderosos interesses situados dentro do aparelho de Estado, como foi ao caso da Petrobrás. Adicionemos a isso os fatores apontados por Cawson(1986) - a raridade do produto (determinada pela escassez do petróleo e a dificuldade de se encontrar sucedâneos a altura do mesmo), o baixo grau de competitividade das empresas, a baixa diversificação horizontal, a baixa maturidade tecnológica e o elevado grau de concentração da produção - e teremos os ingredientes necessários para a emergência de práticas corporativas na elaboração e gestão das políticas públicas.

A busca do consenso entre esses interesses vai se dar no âmbito de um processo interativo em que as adesões ocorrem em diferentes intensidades desde o lançamento do Programa em 1975, até 1979, quando há um engajamento definitivo da indústria automobilística e um acomodamento do espaço de atuação do Governo e suas agências. Nesse ano, a OPEP-Organização dos Países Exportadores de Petróleo decide retomar o patamar de preços de 1973 que havia sido depreciado pela própria inflação mundial do período, provocando o segundo choque do petróleo⁽⁴²⁾. Com isto o Brasil passa a pagar um preço médio de US\$ 30/barril já no ano de 1980, contra os

(41) Este estudo pode ser encontrado em Anciães(coord.)(1978), Barzelay(1980), Trindade(1984), Gomensoro(1985), Duquette(1989) e Santos(1989). Seria oportuno apenas fazer um reparo a afirmação de Santos (1989) de que não haveria a presença de "corporativismo" estatal ou societal antes do PROÁLCOOL. Segundo a autora, a exceção seria a presença de representações de classe com assento no Conselho Deliberativo do IAA. Ora, esta forma de representação e a própria natureza do IAA - enquanto agência setorial com poderes de regulação sobre preços, salário, cotas de produção, créditos,etc - são elementos básicos do corporativismo de Estado dos anos 30. A diferença básica é que o anterior é o "velho" corporativismo e o que estamos tratando agora é de um outro corporativismo sem os adjetivos ideológicos do começo do século.

(42) Até o final do período Geisel, não existia um consenso dentro do Governo quanto às prioridades a serem dadas para o PROÁLCOOL. Grosso modo, Barzelay divide os homens do Governo em "negativistas" e "positivistas", sendo que cada uma destas linhas estaria identificada com um conjunto de interesses em particular (1980:62).

US\$ 17/barril de 1979⁽⁴³⁾, esta enorme variação de preços acabou por impulsionar, não só o PROÁLCOOL, mas também muitos outros programas de substituição de energia importada⁽⁴⁴⁾.

Visando dinamizar o PNA-Programa Nacional do Alcool, conhecido como PROÁLCOOL, Governo e ANFAVEA assinam um protocolo de atuação, em setembro de 1979, estabelecendo metas mínimas de produção de veículos movidos exclusivamente a álcool e de conversão de motores para etanol a cada ano. Em novembro desse mesmo ano, foi realizado um seminário com os presidentes de praticamente todas as entidades empresariais da indústria, bancos e agricultura dos Estados e da Federação, onde se apoiavam e ampliavam as metas colocadas pela indústria automobilística no protocolo com o Governo e reivindicava financiamentos e benefícios para a comercialização de produtos ligados à atividade.

Outro exemplo de consenso atingido pelo setor se deu em relação ao financiamento concedido em 1981 pelo Banco Mundial. O empréstimo, no valor de US\$ 1 bilhão, foi condicionado à abertura do mercado brasileiro de equipamentos para destilarias à empresas estrangeiras. Esta pressão por parte do BIRD, provocou uma reação acalorada do lado brasileiro, contando com manifestações da ABDIB, FIESP-Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, dos próprios usineiros e, inclusive, do BNDES. Como resultado dessa divergência, o Brasil só recebeu a primeira parcela de US\$ 250 milhões, ficando o restante do empréstimo em suspenso, sem maiores explicações⁽⁴⁵⁾.

A partir da segunda fase do PNA, cuja meta estabelecida em 1980, previa para 1985 uma produção de 10,7 bilhões de litros; verifica-se dois movimentos importantes do ponto de vista do complexo produtivo: intensifica-se a produção em destilarias autônomas e eleva-se a escala de produção⁽⁴⁶⁾. Em São Paulo, por exemplo, principal estado produtor, a participação do álcool proveniente de destilarias autônomas, que era menos de 5% em 1979, se aproxima de 40% em 1989. Para o Brasil como um todo, a participação das autônomas atinge quase 50% da produção em

(43) Ver Belik (1982:29) para uma análise dos Programas do xisto, carvão mineral, óleos vegetais combustíveis, energia nuclear e prospecção de petróleo.

(44) A importação de petróleo que representava 37% das importações, em 1979, passa a nível recorde de 50% das importações em 1980.

(45) Ver a este respeito Coriat (1982:69), Pamplona(1984:22) e Peçanha (1985:179)

(46) Na primeira fase do PROÁLCOOL, que vai até 1979, cuja meta era a de produzir 3,0 bilhões de litros os incentivos eram basicamente ao produtor. Havia a política de financiamento agrícola e industrial e a aquisição do produto garantida pelo IAA considerando a paridade de 44 litros ou 60 kg de açúcar. Na segunda fase reforça-se o apoio ao produtor e abre-se uma nova frente, desta vez de apoio ao consumo. Para o produtor favorece-se a produção de álcool, reduzindo-se a paridade da saca de açúcar para 38 litros de álcool. Para o consumidor, estabelece-se a garantia de preço máximo de álcool como sendo de 66% da gasolina, concede-se abatimento de 50% na Taxa Rodoviária Única, isenção de IPI para táxis, abatimento de 5% no IPI dos carros a álcool, além das isenções de ICM-Imposto sobre Circulação de Mercadorias e IUCL - Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes.

1988 dada a entrada de importantes destilarias autônomas no Estado de Alagoas. Um retrato completo da evolução da produção do Etanol pode ser visto na Tabela V.1.

TABELA V.1
BRASIL:
PRODUÇÃO DE ETANOL POR TIPO DE DESTILARIA
1973 - 1991

SAFRA	DESTILARIAS					
	ANEXAS		AUTÔNOMAS		TOTAL	
	milhões de litros	%	milhões de litros	%	milhões de litros	%
1973/74	617	92,6	49	7,4	666	100,0
74/75	572	91,5	53	8,5	625	100,0
75/76	511	91,9	45	8,1	556	100,0
76/77	614	92,5	50	7,5	664	100,0
77/78	1324	90,1	146	9,9	1470	100,0
78/79	2251	90,4	240	9,6	2491	100,0
79/80	3047	89,7	325	9,6	3396	100,0
1980/81	3102	83,7	327	8,8	3706	100,0
81/82	3392	80,0	844	19,9	4240	100,0
82/83	4256	73,1	1475	25,3	5823	100,0
83/84	5113	65,0	2657	33,8	7867	100,0
84/85	5704	62,0	3538	38,5	9200	100,0
85/86	7286	68,2	4480	41,9	10688	100,0
86/87	6272	57,5	4237	38,8	10908	100,0
87/88	6816	59,5	4631	40,5	11448	100,0
88/89	7061	60,3	4654	39,7	11717	100,0
89/90	8293	69,6	3624	30,4	11918	100,0
1990/91	7235	61,4	4545	38,6	11781	100,0
91/92	7607	59,7	5132	40,3	12740	100,0

Fontes: 1973/74 a 1987/88 - IAA; 1987/88 a 1990/91 - SDR. Elaboração do Autor.

Da mesma forma, no Estado de São Paulo, ao final da década de 80, já havia quase 20 unidades produzindo mais de 100 milhões de litros/safra (Conselho

Estadual de Energia, 1987), isto sem contar a produção de açúcar, quando se trata de destilarias anexas⁽⁴⁷⁾.

Podemos resumir o argumento de que o PNA não teria um maior impacto na economia de divisas se atentarmos para o fato de que a estrutura de refino no Brasil é relativamente inflexível. Isto quer dizer que podemos variar muito pouco os volumes de derivados extraídos do petróleo importado, e portanto a substituição da gasolina pelo álcool não representa uma real economia na importação de petróleo⁽⁴⁸⁾.

Com isso, a introdução do álcool na matriz energética trouxe benefícios limitados à importação de petróleo. O determinante da importação de petróleo continuou sendo a demanda por óleo diesel (que não logrou ter um programa consistente de substituição). Essa restrição fez com que se investissem recursos públicos adicionais na importação de equipamentos para reforma das refinarias e obrigou a Petrobrás a exportar os excedentes de gasolina a preços não convenientes. Em 1988, por exemplo, dados os estoques de gasolina, a estatal "foi forçada a desenvolver grande esforço comercial para colocar no mercado externo 56,79% da produção brasileira da gasolina em 1988"⁽⁴⁹⁾, sendo que os preços internacionais para este produto estavam, e continuam a estar, naturalmente deprimidos dada a sua oferta excessiva.

Em 1989, o consumo interno de etanol como combustível atingiu o patamar de 12,6 bilhões de litros, no qual se estabilizou em seguida. Este marco teve como esteio uma elevada produção de automóveis movidos a álcool ocorrida no ano

(47) Em uma comparação com a safra 1975/76, a produção de açúcar e álcool na safra 1985/86 havia registrado um aumento no grau de concentração: o Índice Gini, havia passado de 0,39 para 0,48 (Conselho Estadual de Energia, 1987:15).

(48) Isto porque o petróleo é "craqueado" nas refinarias brasileiras de acordo com uma proporção fixa de derivados leves, médios e pesados. Para o Brasil interessa produzir cada vez mais derivados médios, como o óleo diesel, e cada vez menos derivados leves como o gás, querosene e principalmente a gasolina, que é substituída pelo álcool ao nível do consumo. Existem duas alternativas para mudar a proporção de derivados extraídos do refino: a mudança de equipamentos de refinaria e a mudança no tipo de petróleo bruto utilizado. A mudança de equipamentos nas refinarias demanda um alto volume de recursos, pois os equipamentos do tipo FCC (Fluid Catalitic Cracking) ou para coqueamento necessitam ser adquiridos no exterior. Segundo Belik (1982:49), uma unidade de coqueamento custa US\$ 35 milhões. A Petrobrás já iniciou um Programa de reaparelhamento de suas refinarias e também passou a dar utilização mais nobre ao diesel no processo de destilação. Este Programa recebeu o nome de "Programa Fundo de Barril". Quanto ao petróleo, observamos que a medida em que cresce a produção nacional, esta flexibilidade fica cada vez mais restrita. Atualmente o País produz mais de 670 mil barris por dia (50% das necessidades nacionais) de um óleo considerado nobre com um grau API (American Petroleum Institute) de 44º a 30º permitindo uma extração maior de derivados leves (Ver Mattar, 1980). Verificamos portanto, que a flexibilidade das refinarias atinge um determinado limite e este vai ocorrer em meados dos anos 80. A participação da gasolina caiu de 25% para 15% no perfil de refino entre 1974 e 1984, estacionando nesta marca a partir de então. Observamos, no entanto, que o consumo interno absorvia apenas 12,2% do volume refinado, sendo o excedente exportado.

(49) Folha de São Paulo, 16 de março de 1989, pág. 9. e O Estado de S. Paulo, 20 de março de 1992, pág. 1 (caderno de Economia & Negócios. Segundo informações do Banco Central, como consequência da superdemanda de álcool, os excedentes se elevaram e as exportações de gasolina bateram um recorde, em 1988, com 3.845.539 litros.

anterior, num total de 580.000 veículos, representando 88,4% da oferta de automóveis⁽⁵⁰⁾, e uma mistura de álcool anidro à gasolina na proporção de 22%.

Vale lembrarmos também, que a capacidade instalada para a produção de álcool se encontrava, nesse ano, 51% acima da capacidade nominal, tendo como base as safras 1983/84 e 1984/85 para São Paulo⁽⁵¹⁾ no que tange aos equipamentos de extração e destilação. Isto nos permite afirmar que a escassez de produto, verificada em 1989/90, se deu unicamente em função de problemas de fornecimento de cana. Coerente com os seus objetivos de substituir rapidamente o petróleo importado, o Governo as agências financiadoras do Estado, incentivavam escalas cada vez maiores para produção de álcool, deixando para trás, em muitos casos, o segmento agrícola que não conseguia aumentar o fornecimento de cana na velocidade que se ampliva a moagem e destilação⁽⁵²⁾.

Esta discussão é relevante para demonstrar que as instalações industriais financiadas pelo PROÁLCOOL tinham capacidade de produzir muito mais do que estava sendo colocado no mercado. Os níveis de oferta reais praticados já naquela época obrigavam a Petrobrás a buscar alternativas para a gasolina que era deslocada do mercado interno⁽⁵³⁾. O prejuízo que a estatal obtinha com a venda de gasolina no mercado externo era considerável, tendo em vista que o mercado para este tipo de produto era muito restrito. O setor impõe, com isso, uma nova derrota à Petrobrás.

Retornando, porém, à questão original a que nos havíamos nos proposto - analisar as facilidades colocadas pelo Estado para a consecução do PNA - cabe agora resenhar o valor das transferências voltadas aos produtores como

(50) O recorde havia ocorrido em 1986 com 700.000 veículos movidos à álcool.

(51) Ver Conselho Estadual de Energia (1987:16).

(52) Ver a este respeito Manoel (1986), onde se demonstra que a preocupação primordial do governo era a de incentivar "grandes" (sic) destilarias, o que não resultava na aplicação de um tamanho ótimo de produção. Todavia, colocando de lado estes aspectos técnicos, observamos que esta determinação governamental de incentivar grandes escalas de produção é expressiva no que toca às práticas corporatistas de implementação de políticas públicas. Por um lado, o Estado exerce a sua autonomia relativa, em torno de objetivos como o da soberania nacional ou segurança energética. Por outro, beneficia a indústria de equipamentos, especialmente as grandes empresas com capacidade de produzir grandes instalações. Finalmente, a possibilidade ilimitada de acrescentar capacidade instalada promove um estado de consenso entre as mais diferentes empresas participantes, eliminando barreiras à entrada pelo lado industrial, mas promovendo uma acirrada competição por matéria-prima, arbitrada pelas associações e organizações setoriais.

(53) Visando apresentar sugestões para a resolução destes impasses o Conselho Estadual de Energia publicou "Alternativas de Demanda de Álcool com Relação à Capacidade Instalada". Ver Guarnieri, L.C. & Nunes, E.R.F. (1986). Um dos pontos abordados que mereceria destaque, em outra oportunidade, foi a demanda de álcool para alcoolquímica. Como se sabe um dos pilares do PROÁLCOOL era a alcoolquímica. Esta recebeu um certo estímulo no início do Programa, com pesados subsídios, devido aos recebimentos de matéria-prima a preços subsidiados. No entanto, a partir de meados da década de 80 o consumo de álcool etílico pela indústria química estabilizou-se em torno de 400 milhões de litros (Ver informações da ABIQUIM - Associação Brasileira da Indústria Química, em Gazeta Mercantil, 23/02/88, pag. 10).

estímulo ao seu desenvolvimento. Borges et alli (1983) calculam que entre 1978 e 1982 foram realizadas transferências líquidas aos produtores da ordem de US\$ 1,9 bilhão em função de subvenções em porcentagem do volume de crédito de até 74,2%, como ocorreu em 1980. Estes valores se referem exclusivamente, à subvenção contante nos financiamentos, à qual devemos acrescentar o diferencial de preços entre o álcool e a gasolina, transferido diretamente aos possuidores de veículos a álcool⁽⁵⁴⁾. Os autores consideram que se fossem somadas todas as formas de transferências proporcionadas pelo Estado, no âmbito do PNA, teríamos um volume de US\$ 1.750 milhões só em 1982, com grande impacto sobre as finanças públicas⁽⁵⁵⁾. Apenas à título de comparação, vale lembrarmos que, nesse mesmo ano de 1982, podia-se calcular o total de gastos orçamentários do governo "na função agricultura" em US\$ 2.828 milhões⁽⁵⁶⁾.

Abordando a questão dos recursos financiados pelo PROÁLCOOL, na linhas Rural e Industrial, o estudo FUNDEPAG/SICCT (1987), encomendado pelo Conselho Estadual de Energia de São Paulo, analisou os subsídios concedidos aos produtores entre 1975 e 1985. Como se sabe, no início do PNA, em 1975, os investimentos agrícolas eram financiados a juros de 13 a 15% (dependendo da região) com prazo de 12 anos para amortização com dois anos de carência. Os investimentos industriais, por sua vez eram financiados em até 90% do total de recursos com juros de 15 a 17% a.a., 12 anos para amortização com três anos de carência. Vale lembrarmos que, em 1975, o IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas já apontava uma variação anual de 29,4%, e os encargos para o investimento no âmbito do SNCR variavam de 13 a 21%, dependendo do porte do produtor.

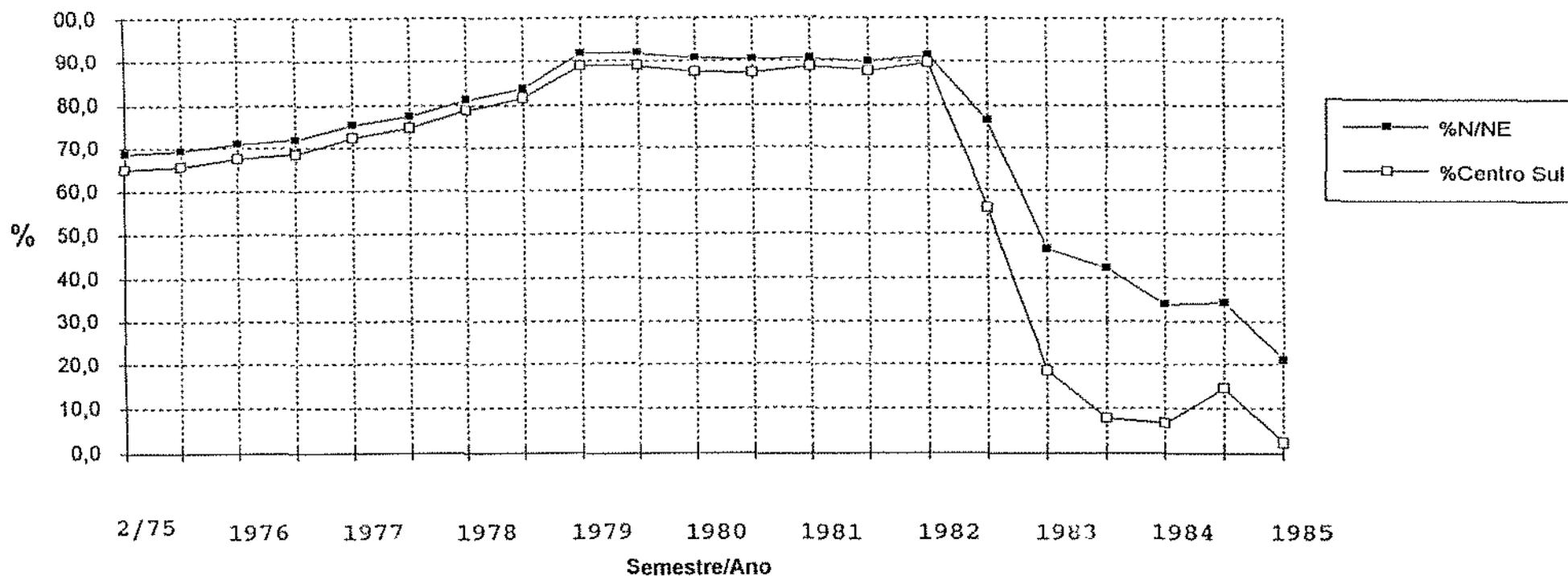
Esta situação levou a que "... até 1983, a implantação de canaviais beneficiou-se de linhas de financiamento que implicavam o não reembolso de mais de 50% dos volumes de crédito originalmente concedidos" (FUNDEPAG/SICCT, 1987:49). No financiamento industrial, o volume de recursos não reembolsados chegou a 90% dos valores originalmente contratados, como foi o caso dos anos de 1979 e 1980. Os gráficos V.1 e V.2, mostram como a massa de investimentos agrícolas e industriais não-recuperáveis, vai caindo a partir da segunda metade dos anos 80, até atingir à proporção de zero em 1985, na Região Centro-Sul. O ponto de inflexão, observado na safra 1982/83 deve-se à vinculação do financiamento, agrícola ou industrial a parcelas da variação das ORTNs. Estas curvas ilustram o caráter de "doação", do qual se revestiu o PROÁLCOOL nos primeiros anos de sua existência.

(54) O diferencial entre os preços do álcool hidratado e gasolina foram definidos por decreto em 66% do preço da gasolina, sendo que na segunda fase do PNA, a partir de 1979, estes variavam entre 53% e 64%.

(55) Considerando-se os créditos subvencionados, subvenções ao preço do álcool hidratado, isenção de impostos para os combustíveis e para os táxis a álcool (Borges et alli, 1982:165).

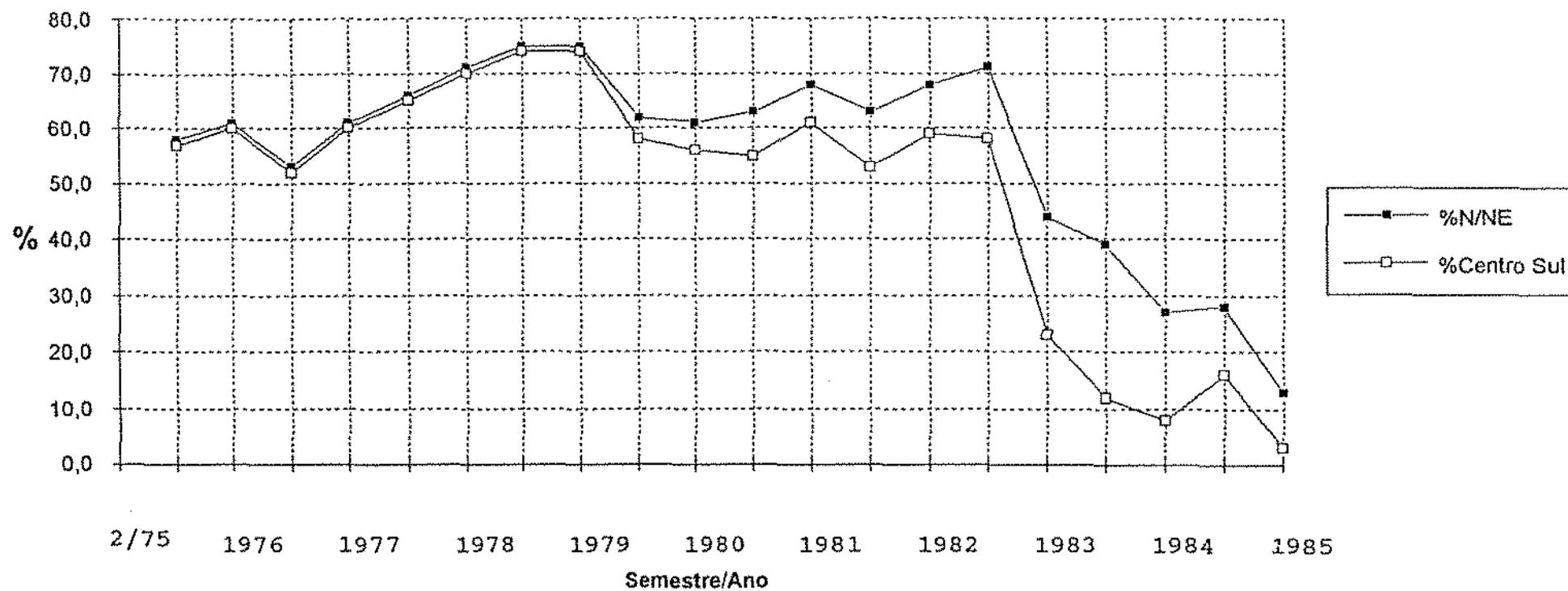
(56) Ver artigo de José Garcia Gasques na Revista Conjuntura Econômica, Vol.42, nº11, novembro de 1988, pág.50.

GRÁFICO V.1
 BRASIL:
 PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS NÃO-REEMBOLSADOS POR UNIDADE DE CRÉDITO CONCEDIDO A
 DESTILARIAS AUTONOMAS
 1975-1985



Fonte: FUNDEPAG/SICCT (1987:43).

GRÁFICO V.2
BRASIL:
PARTICIPAÇÃO DOS RECURSOS NÃO-REEMBOLSADOS POR UNIDADE DE CRÉDITO CONCEDIDO NO
PROÁLCOOL RURAL (FINANCIAMENTO COM PRAZO MÉDIO DE 3 ANOS)
1975-1985



Fonte: FUNDEPAG/SICCT (1987:48).

Trabalhando com dados estimados do volume global de créditos concedidos ao PNA Rural, entre 1975 e 1985, observamos que foram transferidos US\$ 4,2 bilhões aos produtores, de um total de US\$ 8,0 bilhões financiados⁽⁵⁷⁾. No crédito industrial, a distorção foi ainda maior, com uma transferência líquida de US\$ 9,8 bilhões para um financiamento de US\$ 15,7 bilhões⁽⁵⁸⁾, proporcionando uma relação de 37% dos créditos fornecidos que foram embolsados diretamente pelos industriais.

No caso desses financiamentos, os recursos saíam diretamente da subconta PROÁLCOOL do FUNAGRI, até 1987. Após este período ocorreu, por um lado, uma redução drástica do volume de destilarias financiadas para implantação ou ampliação, e por outro, uma situação generalizada de escassez de financiamentos. A partir de 1985 os empréstimos do PROÁLCOOL Industrial e Rural passaram a ter correção monetária plena e, certamente, por este motivo diminuí o interesse por novos financiamentos⁽⁵⁹⁾.

Em função da crise, até o final de 1991, já haviam sido fechadas 67 destilarias de álcool, no Brasil, por problemas diversos, passando pela má-gestão financeira e incluindo até mesmo a falta de fornecedores de matéria-prima. A maioria dessas unidades era de destilarias autônomas localizadas em áreas pioneiras, administradas por empresários urbanos. Apesar de na relação apresentada, constar também algumas destilarias tradicionais de grande porte.

A produção prevista para a safra 1991/92 deverá ser de 12,7 bilhões de litros, muito abaixo da meta de 14 bilhões de litros prevista para nas metas originais para 1988 e também muito abaixo da capacidade instalada que fora aprovada para o PROÁLCOOL, que estava estimada em 16,3 bilhões de litros⁽⁶⁰⁾.

Ao analisar os aspectos de subsídio colocados pelo Governo para o PROÁLCOOL nos anos 80 e a contribuição do Programa para a economia brasileira, o então Ministro Antonio Delfim Netto afirmava, em palestra na Escola Superior de Guerra:

(57) Dólares de dezembro de 1986 no câmbio oficial.

(58) Dólares de dezembro de 1985 no câmbio oficial.

(59) Para exemplificar o refluxo ocorrido no Programa, basta mostrarmos, que em 1983, no auge do PROÁLCOOL, a Zanini, um dos principais fabricantes de equipamentos vendeu US\$ 102 milhões para as indústrias do segmento sucroalcooleiro. Em 1990, as vendas para esta indústria não passavam de US\$ 16 milhões. Como consequência desta situação, em 1992, a Zanini e a Dedini, os dois maiores produtores de equipamentos para o setor sucro-alcooleiro, resolveram fundir as suas atividades visando, principalmente, reunir esforços no esforço de vendas ao mercado externo. A nova empresa, denominada DZ Engenharia de Equipamentos S/A, contou com o apoio do BNDES, que para tanto terá que equacionar uma dívida que atinge US\$ 50 milhões, contando com um capital estimado de aproximadamente US\$ 65 milhões (Informações extraídas de Gazeta Mercantil 25/06/90 p.3 Suplemento Especial e 24/02/92 p.12)

(60) Ver Gazeta Mercantil 05/02/1992, pag.12.

"O álcool tem, ainda, dois aspectos: Ele nos ajudou a manter a indústria automobilística funcionando. Ajudou, portanto, para que o desemprego não se ampliasse, sustentou os níveis de Produto, mas foi, também fator importante nas tensões inflacionárias que se criaram. É preciso fixar estes fatos: cada vez que se resolve um problema numa direção, sempre sobra um resíduo que vai acabar se acumulando na inflação. Estes são fatos que às vezes as pessoas não gostam de aceitar, na sua exata dimensão. Não se trata de ser contra ou a favor do Programa do Álcool. Ele é absolutamente necessário, embora inflacionário" (grifos originais) (Presidência da República, 1984:29).

Esta citação mostra o grau de consenso que havia em torno do PNA. A atuação da representação dos empresários na defesa do PNA e de créditos favorecidos para o setor pode ser melhor analisada em Ramos & Belik (1989). Neste trabalho se destaca a gradativa perda de importância do IAA nas suas funções de regulação junto ao setor. Podemos observar aí que, com o advento do PROÁLCOOL, criam-se novas agências governamentais abertas aos novos interesses que se destacam, tornando o IAA obsoleto e servil à parcela mais atrasada da agroindústria.

De fato, no período anterior ao PNA, o IAA era a principal agência do Governo a arbitrar o comportamento do setor. Neste instituto eram definidos todos os aspectos referentes à vida das usinas, a saber: cotas de produção e de recebimento de cana, preços e prazos, cotas de exportação, financiamentos, salários dos canavieiros, alterações na capacidade de produção, especificações entre outros. Com o PROÁLCOOL, a abrangência do setor passa a ser maior e as novas atribuições passam a ser reguladas por novos órgãos como a CENAL-Comissão Executiva Nacional do Álcool (para instalação e ampliação de destilarias), CNP-Comissão Nacional do Álcool (preços, estoques, margens de lucro etc.), SEAP-Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (preços), CACEX-Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (cotas de exportação de álcool), Banco Central (liberação de financiamentos, taxas de juros etc), além do próprio IAA que continuava com as suas funções técnicas e administrativas (ver FUNDAP, 1985).

Essa nova estrutura de decisão dá origem a um novo arranjo de interesses empresariais, principalmente no Centro-Sul. Surgiram então a SOPRAL-Sociedade dos Produtores de Álcool, fundada em 1975 para representar a nova classe de proprietários de destilarias (principalmente autônomas); e da ORPLANA-Organização dos Plantadores de Cana de São Paulo (em 1976) representando os agricultores canavieiros (ainda que muitos sejam também proprietários de destilarias).

Da parte da indústria, embora tenha surgido a SOPRAL restringindo a plenitude da representação da Copersucar, esta mantém sua representatividade dado o seu peso relativo na produção de álcool (30% da produção nacional). Ao lado da OPLANA, a Copersucar continua a enviar suas "sugestões" para o IAA (depois, SDR-Secretaria de Desenvolvimento Regional do Ministério de Infra-Estrutura), visando à

determinação dos preços da cana e de seus derivados⁽⁶¹⁾, além de ter presença ativa no CNP, no CONDEL-Conselho Deliberativo do IAA e no extinto CNAL-Conselho Nacional do Alcool como representante da Confederação Nacional da Indústria⁽⁶²⁾. Vale lembrarmos, ainda, que a SOPRAL também dispunha de canais próprios de representação no Governo, estes estavam localizados na Assessoria Técnica da CNE - Comissão Nacional de Energia - por muitos anos ocupada pelo presidente da SOPRAL - e junto à burocracia da CACEX (Ver Santos, 1989).

Com o passar do tempo e dada a falta de uma estratégia energética global, a sistemática de deslocar excedentes de gasolina gerados pela introdução do etanol estava se tornando perigosamente gravosa para a Petrobrás. Com isto, em 1989, Governo e empresários já estariam repensando o PROÁLCOOL no contexto da Matriz Energética Nacional. Dentro desta nova ótica uma porcentagem de 50% de automóveis movidos à álcool seria o ideal.

Em entrevista realizada na Copersucar em 1989, os executivos da empresa admitiam que, dadas as condições vigentes na ocasião, a política de financiamento do PROÁLCOOL no longo prazo, era inviável do ponto de vista macroeconômico⁽⁶³⁾ e propunham, em troca uma política de apoio seletivo. Passado um pouco mais de um ano, em nova entrevista em fevereiro de 1991, o gerente geral da Copersucar afirmava que, com a eliminação gradativa dos subsídios, o setor vai se aproximar mais dos mecanismos de mercado. No entanto, segundo o entrevistado, o setor não poderia ficar sem intervenção governamental alguma, devendo ser regulado por mecanismos indiretos. Como exemplo destes mecanismos mencionou-se o Planejamento Controle de Safra, definição de excedentes de exportação e outros.

Dado o ritmo de inovação tecnológica do setor no Estado de São Paulo e no Centro-Sul, de forma geral, Júlio M.M.Borges da Copersucar deixava claro que, a curto prazo, a agroindústria canavieira se tornaria competitiva no Brasil e a nível internacional. Com isto o PROÁLCOOL iria se consolidar de forma definitiva em torno dos produtores mais competitivos e sobre estes que o Governo deveria exercer a sua seletividade. "O PROÁLCOOL entrou em desgraça em 1985" e isto por dois motivos: a concorrência da Petrobrás com a gasolina e a impossibilidade de Governo manter a gravosidade da Conta Álcool. Segundo Borges, "as razões estratégicas que levaram ao PROÁLCOOL não mais sobrevivem e, portanto, o Programa se vê ameaçado", estando o processo de ajuste já sendo feito nas destilarias autônomas em regiões de fronteira.

(61) Sobre os mecanismos de determinação do preço da cana-de-açúcar e a ação do CTC - Centro de Tecnologia Copersucar ver Belik (1985).

(62) Originalmente o CNAL estava acima da CENAL (braço executivo do PROÁLCOOL), no entanto, este órgão se reuniu umas poucas vezes, sendo praticamente desativado na década de 70.

(63) Entrevista com Julio Maria M. Borges, Gerente Geral de Economia e Planejamento e Manoel Sobral Filho, Chefe do Centro de Tecnologia Copersucar em março de 1989.

À nível internacional o entrevistado da Copersucar acreditava que as novas negociações do GATT poderiam reduzir o subsídio da Comunidade Económica Europeia ao álcool e açúcar locais abrindo caminho para o Brasil. Neste processo a Região Nordeste, inevitavelmente perderia espaço e deixaria de receber, já de início o subsídio de equalização, que representava, de acordo com os cálculos da empresa, US\$ 300 milhões por ano.

O fato do PROÁLCOOL "ter entrado em desgraça", levou a uma rápida desagregação do setor, dentro dos limites estabelecidos anteriormente, dando margem a uma nova forma de consenso, em torno de um número menor de agentes. De fato, com a "deserção" da indústria automobilística decorrente das crises de abastecimento de álcool de 1989 e 1990⁽⁶⁴⁾; com a virtual retirada da indústria pesada de equipamentos decorrente da falta de novas encomendas⁽⁶⁵⁾; e com a difícil situação dos produtores agrícolas o poder de intermediação da Copersucar vai se reduzindo. Este novo quadro conjuntural levou à representação do setor a limitar o seu espaço, abandonando aqueles atores não identificados com as empresas mais poderosas do cartel.

Segundo as previsões de outro empresário entrevistado ligado à SOPRAL⁽⁶⁶⁾, a desregulamentação total do setor levaria necessariamente à quebra dos produtores nordestinos. Menos otimista que o seu colega da Copersucar, o entrevistado acredita que a produtividade só iria melhorar quando da alta dos preços. Isto quer dizer que o Programa teria que continuar recebendo financiamentos com subsídios. Para ele, com a desregulamentação completa do setor, a agroindústria seria abalada pela competição com os adoçantes artificiais⁽⁶⁷⁾ e pelos combustíveis sucedâneos do álcool, entre eles a própria gasolina. Com isto, a tendência era que a participação do álcool se estabilizasse em torno de 20% dos automóveis brasileiros e uma mistura na gasolina de 22% (de anidro). As exportações de álcool nacional, por sua vez, não teriam qualquer possibilidade de sucesso tendo em vista os excedentes agrícolas passíveis de transformação nos EUA e CEE e a tributação incidente sobre o

(64) Nesta ocasião, em diversos artigos e entrevistas, a Diretoria da ANFAVEA defende a tese de que era necessário produzir mais automóveis à gasolina, pois o "consumidor é soberano" (Ver Exame 31/05/1989 p.30; Folha de São Paulo 18/05/89 p.B-5 entre outras).

(65) Neste particular, chama a atenção uma matéria publicada na Revista Exame em 1989 sob o título "O Álcool é Out e o Aço é In" relatando a guinada do Grupo Dedini para a Siderurgia. Já a Zanini, não sofre o problema com a mesma intensidade pois está ligada empresarialmente (e não apenas pela família) a outras empresas como a AKZ Turbinas (sexta maior do segmento de compressores e turbinas), a Dabi-Atlante, a segunda no setor de equipamentos médico-odontológicos, e a Refrescos Ipiranga, sexta maior na produção de bebidas do Brasil. todas estas empresas, além de outras destilarias e usinas, fazem parte do Grupo Biagi (Gazeta Mercantil 11/12/91 pág. 2 Suplemento Especial).

(66) Plínio Nastari, Presidente da Ethanol Trading em janeiro de 1990.

(67) Segundo a empresa e pesquisas de mercado A.C. Nielsen o consumo de adoçantes em 1990 cresceu 45% no Brasil e já movimentou um mercado de US\$ 55 milhões (Gazeta Mercantil, 10/05/91). Todavia, Plínio Nastari, da Ethanol Trading, acredita que o mercado de adoçantes no Brasil é muito pequeno não ameaçando os produtores de açúcar.

produto brasileiro. Segundo sua lógica, o estreitamento do mercado levaria à inviabilidade do produto nordestino, ocorrendo o mesmo com as destilarias autônomas do Centro-Sul.

O entrevistado acredita também que esse estreitamento do mercado está trazendo grandes prejuízos ao País. Nastari estima que os problemas advindos do abastecimento de álcool causaram uma perda patrimonial de US\$ 6 bilhões aos possuidores de carros a álcool no Brasil. Com isto, o executivo deixa clara a sua posição de temor quanto ao futuro do álcool em uma economia aberta, sem a participação do Governo e sem subsídios.

Também entrevistamos o Secretário Executivo da ORPLANA-Organização dos Plantadores de Cana do Estado de São Paulo⁽⁶⁸⁾, entidade que tem reduzido espaço de atuação no complexo. Ele admitiu que, com os preços do álcool em queda, as destilarias menos competitivas estariam sendo desmobilizadas transformando-se, em certos casos, em usinas de açúcar a fim de aproveitar cotas de produção já existentes. Neste movimento, muitas áreas de cana já teriam sido liquidadas e transformadas em pomares de citrus. Segundo o entrevistado, não há mais investimento no setor e o "Oeste do Estado de S. Paulo, por exemplo, poderia voltar a ser pasto". As áreas de cana em São Paulo foram formadas com crédito farto e preços compensadores. Nas últimas safras, no entanto, o crédito se tornou escasso e os preços ficaram defasados. Caso ocorra uma liberação de preços, as usinas poderão fazer desaparecer o fornecedor. Para o representante da ORPLANA, a agricultura precisa ser mantida subsidiada já que "no mundo todo funciona assim".

Estas três posições, que refletem o conjunto de interesses ligados à produção agrícola e industrial do Complexo, são coincidentes ao admitir a dependência quase que completa de sua atividade em relação a preços, cotas e financiamentos estabelecidos pelo Governo. Para a Copersucar, representação dos usineiros tradicionais do Centro-Sul, quem deverá pagar a conta do ajuste a ser feito no setor são os usineiros do Nordeste, admitindo-se também certas restrições à produção de álcool. Já o empresário ligado à SOPRAL teme que o estreitamento de mercado imposto ao setor alcooleiro seja definitivo, uma vez que o Governo não está dando condições de competitividade ao produtor. Finalmente, o representante dos fornecedores de cana acredita que a sua atividade se encontre em extinção dada a falta de apoio governamental.

Das entrevistas e do posicionamento das entidades de representação do setor depreendemos uma tendência à desagregação dos interesses comuns. Estes eram defendidos pela Copersucar, dado o seu peso econômico e a sua abrangência, junto às agências de Estado. Com a crise fiscal do Estado provocando um verdadeiro desmonte nestes órgãos e em vista da mudança de prioridades políticas, há um evidente desgaste da política geral dirigida ao Complexo. Além disso, velhas parcerias, como aquela

(68) Mario Decur Homem de Melo, entrevistado em janeiro de 1991.

firmada com a indústria automobilística e a indústria de bens de capital encontraram problemas. Com a indústria automobilística, houve um evidente desgaste devido à escassez de álcool observada nos anos de 1989 e 1990, prejudicando as vendas de carros à álcool. Com a indústria de bens de capital o desgaste remonta aos anos 80, quando esta percebeu que o mercado de equipamentos permaneceria nas mãos de apenas dois ou três fabricantes, sendo que mais tarde, nem mesmo estes dois fabricantes conseguem sobreviver. Diante deste quadro de desagregação, coloca-se em risco, inclusive, a perpetuação do Complexo com os contornos adquiridos nos anos 70.

Recentemente, no início de 1992, foi montada a AIAA-Associação das Indústrias de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo com o objetivo de reforçar os elos da representação de interesses do complexo diante dos novos tempos. A AIAA foi montada a sombra da Copersucar, com o objetivo explícito de ser o "braço político" da mesma. No entanto, a associação pretende ser independente o suficiente para ampliar suas alianças, o que inclui parte dos produtores filiados a SOPRAL que já participam da mesma. A partir de 1992, a AIAA assumiu todas as funções públicas que antes eram reservadas a Copersucar⁽⁶⁹⁾.

3. O COMPLEXO CELULOSE E PAPEL

A produção de papel e celulose no Brasil foi marcada historicamente por dois momentos decisivos. O primeiro, no início dos anos 60, caracterizou-se pela expansão da produção de celulose de fibra curta, em detrimento da celulose de fibra longa. O segundo, na segunda metade da década de 70, deve-se a entrada em operação das grandes unidades de produção. Nestes dois momentos a presença do BNDES foi fundamental.

Nos anos 50 a produção de papel, no Brasil, tinha como matéria-prima básica aparas de papel ou a celulose de fibra longa proveniente das matas de pinheiros no Paraná e em São Paulo. As matas de araucária do Sul já estavam em amplo processo de esgotamento. O Poder Público havia tentado introduzir a pinocultura com resultados medíocres nos anos 40⁽⁷⁰⁾. Neste período têm início alguns experimentos comerciais com o eucalipto, que havia sido introduzido, nos anos 20, por Navarro de Andrade na esteira da expansão ferroviária. Os resultados comerciais com o eucalipto se mostraram favoráveis e empresas como a Champion e Suzano se lançaram a grandes plantios. Segundo pudemos apurar nas entrevistas, a Cia. Suzano de Papel e Celulose já tinha desenvolvido, nessa época, tecnologia industrial para o aproveitamento da

(69) Informações obtidas junto a Copersucar em junho de 1992.

(70) Segundo Victor (1977) a conífera nativa era extremamente exigente em clima e solo e competia com alimentos na utilização de terras férteis.

celulose de fibra curta⁽⁷¹⁾. Como resultado, essa produção salta de 30 mil toneladas, em 1957, para 120 mil toneladas, em 1960. No mesmo período, a produção de celulose de fibra longa também aumenta, saltando de 55 mil toneladas para 80 mil toneladas. Atualmente, o Brasil produz quase quatro milhões de toneladas de celulose, sendo 70% provenientes de matéria-prima de fibra curta e os restantes 30% de fibra longa.

Na segunda metade dos anos 70, dá-se outro salto na produção industrial de celulose e papel. A primeira aumentou 2,5 vezes e a de papel, de todos os tipos, 1,8 vezes. Nesse período, implantam-se os grandes projetos de celulose como a Aracruz, Cenibra e Monte Dourado, além da ampliação de outros já existentes. Surgem os projetos com capacidade de produção de mil toneladas/dia, que até então inexistiam no País. Para termos uma idéia do esforço de investimento realizado, destaquemos que uma nova unidade de celulose de fibra curta branqueada, com capacidade para mil toneladas/dia demanda um investimento de US\$ 700 milhões, considerando-se a fase florestal⁽⁷²⁾. Um projeto completo para 300 mil t/ano de celulose, ou seja, um pouco acima das 1.000 t/dia, está em torno de US\$ 500 milhões segundo o BNDES. Para papel, um grande projeto de 100 mil t/ano tem um custo estimado de US\$ 80 milhões, segundo o BNDES (1986:12).

A concretização desses investimentos que permitiram ao Brasil ocupar a posição de 8º maior produtor mundial de celulose, pode ser atribuída ao Estado, seja através do financiamento privilegiado às empresas ou através de sua associação direta com a iniciativa privada. Vale lembrarmos, também, que coube ao Estado promover uma política de exportações que favoreceu o setor, via mecanismos de apoio financeiro aos exportadores e por meio de apoio institucional na abertura dos novos mercados.

A madeira, matéria-prima básica para a indústria de Papel e Celulose, custa no Brasil, em termos relativos, muito menos do que em outros países em função de uma série de facilidades colocadas à disposição do setor⁽⁷³⁾. Estudos técnicos realizados por especialistas do setor de Papel e Celulose afirmam que o custo da

(71) Segundo o apurado em entrevistas realizadas com empresários e no BNDES. Um relato mais completo sobre a utilização do eucalipto para produção de celulose pode ser encontrado em Nogueira da Cruz ((coordenador), 1988:61). Segundo o relato, o engenheiro Max Feffer da Cia. Suzano juntamente com dois outros técnicos começaram a pesquisar fibras alternativas ao pinheiro no Brasil no início dos anos 50. Entre as matérias-primas pesquisadas estariam o linho, a juta, o sisal, o bambu e o eucalipto. Em 1954 a equipe alugou um laboratório na Universidade da Flórida nos EUA e testou a eficiência destas diferentes fibras. Dados os resultados obtidos a empresa resolve instalar uma unidade produtora de papel, em 1957, que se servia de 40% de celulose proveniente do eucalipto. Segundo entrevista realizada com Horácio Cherkassky da ANFPC, a Cia. Nitroquímica já havia iniciado estudos para substituir a celulose solúvel utilizada na fabricação de rayon, que era uma matéria-prima importada, pela celulose de eucalipto. Após a guerra alguns técnicos da Cia. Nitroquímica se transferiram para a empresa Leon Feffer e deram continuidade a estes trabalhos (entrevista em novembro de 1991).

(72) Conforme Soares (coordenador), 1990:22.

(73) Para a produção de celulose o custo da madeira no preço final do produto alcançaria 24% contra 51% na Suécia ou 48% na Espanha e 44% em Portugal, para ficarmos com exemplos mais próximos (Ver Suchek, 1990).

madeira no valor total da produção do papel, no Brasil, não ultrapassaria os 6%, contra 37% na Suécia, por exemplo.

A preocupação das indústrias processadoras, com relação às fontes de matéria-prima, pode ser atribuída a três origens distintas: a) o custo de produção da matéria-prima; b) as características do processo produtivo e, c) o padrão de concorrência atuante no setor. O custo de produção tende a ser elevado, pois a unidade procesadora necessita de grandes extensões de terra próximas dos centros consumidores ou dos portos. Como resultado das características do processo produtivo, a indústria necessita que estas fontes de matéria-prima alimentem as máquinas sem descontinuidade. Em relação ao padrão de concorrência, têm-se escalas de produção cada vez mais elevadas, uma forma de impor barreiras à entrada. A conjugação destes dois elementos dá uma garantia de suprimento cativo, deslocando atuais e futuros concorrentes por absoluta falta de fontes de matéria-prima⁽⁷⁴⁾.

Isto explica porque, apesar da baixa importância relativa, em termos de custo de produção, a madeira tem um peso estratégico importante. Na realidade, o grande investimento necessário para a aquisição de terras e formação de um maciço florestal representa um investimento inicial importante que, se realizado através de financiamentos com juros mais favorecidos, torna-se um apoio decisivo para o sucesso do empreendimento. Segundo estimativas da empresa internacional de consultoria Jaakko Poyry, o custo de implantação de um reflorestamento no Brasil está em US\$ 1200/ha, considerando-se o crescimento médio das espécies utilizadas como fontes de matéria-prima como sendo de 35 m³/ha/ano⁽⁷⁵⁾ e sem levar em conta o preço da terra. De acordo com técnicos da empresa, para tocar uma fábrica de celulose com capacidade de 500 mil toneladas por ano (semelhante à 2ª fase da Aracruz) seria necessária uma base florestal de 50 mil hectares. Levando em conta esses valores, um projeto de reflorestamento desta ordem exigiria um investimento de, aproximadamente, US\$ 60 milhões, sem considerarmos o preço de tal extensão de terra⁽⁷⁶⁾.

A ação do Estado no incentivo ao Complexo Celulose e Papel remonta à década de 60. Antes disto havia ações isoladas por parte de órgãos como o INP- Instituto Nacional do Pinho, porém sem nenhuma ligação com a política industrial mais geral do Governo.

(74) Costuma-se atribuir ao setor papeleiro grande parte do consumo de madeira do País. No entanto, pelos dados do Balanço Energético Nacional, observamos que o setor de Alimentos e Bebidas e o de Cerâmica consomem quase o dobro da madeira utilizada pelo setor de Celulose e Papel, correspondendo, respectivamente, a 34% e 33% do total industrial para a média da última década. Na verdade, o setor de Celulose e Papel consome apenas 6% da demanda total de madeira no Brasil (Sociedade Brasileira de Silvicultura, 1990:15) e, apesar disto, é o que mais investe em reflorestamentos. Se tomarmos a madeira para fins industriais, a participação da Celulose e Papel se eleva para 13% sem considerarmos a madeira para queima, e para 20% considerando esse tipo de madeira, segundo dados do Balanço Energético Nacional (Ministério da Infra-Estrutura, 1990).

(75) Ver Know-how Wire publicação da Jaakko Poyry, janeiro de 1989, pag. 27.

(76) Ver Gazeta Mercantil 10/10/91, p.18.

Como vimos no capítulo anterior, os incentivos à atividade de reflorestamento só irão tomar forma em 1965 com a promulgação do 2º Código Florestal. A atuação mais efetiva do BNDES junto ao setor também tem origem nessa época, quando as pressões exercidas por parte de técnicos e autoridades, levaram à busca, a nível de Governo, de uma política abrangente para o setor, que atuasse desde a produção florestal até o processamento final e exportação⁽⁷⁷⁾.

Em 1962, um publicação do INP registrava que o BNDES havia prometido um crédito visando o financiamento de 60% do investimento total no setor, além de subscrever ações em valor de 20% a 40% do capital total das empresas reflorestadoras/ fabricantes de celulose e papel⁽⁷⁸⁾. Estas linhas de crédito estavam abertas também para reflorestadores independentes, uma vez que estes detinham uma importante parcela dos recursos florestais.

Segundo depoimento de José Carlos Leone, consultor de empresas que acompanhou o setor de Papel e Celulose desde os anos 60, o interesse das indústrias de celulose pelo plantio de florestas era restrito, embora já existissem linhas de crédito apoiando esta atividade. Os empresários papeleiros acreditavam que poderiam comprar madeira fornecida por terceiros, sem a necessidade de manter empreendimentos florestais próprios. O que estes não queriam, na realidade, era ficar a mercê de eventual escassez de matéria-prima⁽⁷⁹⁾. O resultado dessas pressões, exercidas também pelas empresas de chapas e compensados, foi a promulgação, em setembro de 1966, da Lei 5106 regulamentando os incentivos fiscais para o setor.

A baixa adesão das empresas do setor de celulose e papel é explicada pelo pequeno interesse em relação às suas possibilidades de verticalização. Com exceção da Melhoramentos, em São Paulo e da Klabin, do Paraná, que possuíam um

(77) No início dos anos 60, o INP calculava que 3 a 4 milhões de pinheiros nativos eram derrubados anualmente no Sul do País. Destes, apenas 20% eram repostos (INP REFLORESTA..., 1965:52). E, dada a ação das companhias de papel como a Melhoramentos, a maior parte destes 20% de reposição estavam no Estado de São Paulo. Em 1965 o INP assinalava que dos 500.000 hectares reflorestados no Brasil, 400.000 estavam localizados em São Paulo. Até então já haviam sido devastados 145 milhões de hectares de florestas de pinheiros nativos, sendo que a parte reflorestada correspondia a apenas 0,001% do consumido (MACHADO DESAFIA ..., 1965:22).

Neste período, os técnicos do setor passam a defender uma intervenção maior do Estado, visando apressar a marcha do reflorestamento. Em documento divulgado pelo INP, em 1962, encontram-se as seguintes considerações:

Depois do ano de 1968, a não ser que, sem demora, sejam tomadas as necessárias providências, as indústrias ligadas à exploração do pinheiro brasileiro entrarão em colapso por dois motivos:

- 1) As plantações novas seriam completamente insuficientes e ainda muito novas,*
- 2) A regeneração natural do pinheiro brasileiro se faz de forma insatisfatória"*

(*ASPECTOS DA VIDA ADMINISTRATIVA ..., 1962:15).

Esta campanha sensibilizava o Governo, que via no esgotamento de nossas reservas florestais naturais um problema para a soberania nacional.

(78) Ver (ASPECTOS DA VIDA ADMINISTRATIVA...,1962:15).

(79) Entrevista realizada em agosto de 1991.

Programa de maior vulto para plantio de PINUS, as demais empresas trabalhavam ainda em escala reduzida⁽⁸⁰⁾.

Já para os reflorestadores independentes a reação foi de euforia. Segundo Herman Lescher, presidente da Associação Paulista de Reflorestamento, dois meses após a publicação da lei (o código florestal), já dava entrada no Instituto Nacional do Pinho o primeiro projeto incentivado liderado por uma empresa reflorestadora. Em 1967, com a criação do IBDF, este projeto e outros foram bloqueados tendo em vista os objetivos mais amplos de reorganização da atividade florestal⁽⁸¹⁾.

A participação da grande empresa integrada no reflorestamento só vai se dar a partir do início dos anos 70. Entre os fatores que explicam a adesão tardia estão as dúvidas sobre o potencial de utilização maciça do eucalipto e as dificuldades criadas no início pela legislação para grandes empreendimentos. Em 1971, através de portaria do IBDF a situação se inverte completamente, passa-se a exigir um tamanho mínimo de mil hectares para os novos empreendimentos florestais, tornando-os inacessíveis para a maior parte dos reflorestadores independentes. É justamente nesse período que irá ocorrer a constituição das principais firmas reflorestadoras integradas⁽⁸²⁾.

Vale lembrar também, como vimos no capítulo IV, que no ano anterior, através de decreto-lei, abre-se uma brecha na legislação permitindo a constituição de Sociedades em Conta de Participação para o reflorestamento. Estes dois fatores são determinantes no crescimento das áreas reflorestadas no período que se segue. Em relação ao número de projetos sob forma de Sociedade em Conta de Participação, verificamos que estes saltaram de 70, em 1971, para 544, em 1975, e para 707, em 1976. Após este período há uma estabilização e um novo crescimento em 1979, quando o ritmo de aprovações se eleva para mais de mil projetos anuais.

Comparando estes dados com aqueles relativos ao total de área reflorestada com incentivos fiscais (não apenas aquela voltada para indústria de papel e celulose) verificamos que a participação deste segmento no bolo total de incentivos fiscais ao reflorestamento é relativamente pequeno. Os dados gerais sobre total de área reflorestada não são de boa qualidade, variando de acordo com a fonte analisada.

(80) Nisto se inclui a Suzano e a Champion, que já na década de 50 haviam iniciado a exploração comercial do eucalipto. Sobre os primórdios do plantio e exploração do eucalipto para a produção da celulose de fibra curta ver depoimento de Leon Feffer in Aquino, Cleber (1988) História Empresarial Vivida (Volume III), S. Paulo, Ed. Gazeta Mercantil.

(81) Herman Lecher é também membro do Conselho da Sociedade Brasileira de Silvicultura. Segundo a Lei 5106, as pessoas físicas poderiam abater diretamente da renda bruta do contribuinte todas as despesas em florestamento e reflorestamento. Para as pessoas jurídicas estava facultado um abatimento de até 50% do imposto de renda devido, tendo como base a comprovação das despesas realizadas com reflorestamento. Entrevista realizada em maio de 1991.

(82) Para uma visão completa da formação do Complexo Florestal, analisado sob uma abordagem neocorporatista ver a excelente tese de Soto (1992).

Normalmente, as estatísticas disponíveis misturam área reflorestada com incentivos, área total reflorestada, silvicultura com fruticultura etc. (Ver Bacha, 1991).

Segundo documento da Sociedade Brasileira de Silvicultura (1990), teriam sido reflorestados no Brasil, desde 1967 a 1988, um total de 6.252 mil ha. Este total, no entanto deve se referir não só ao reflorestamento incentivado, como também ao não incentivado, pois desta forma estaria sendo confirmada a demanda de algo em torno de 20% da madeira plantada para o segmento de papel e celulose, ou 6% do total da madeira produzida. Segundo dados acumulados recolhidos pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (1988,b) o Estado da federação com maior superfície reflorestada foi Minas Gerais com 7,2% do total seguido pelo Paraná e São Paulo, ambos com 4,3%, logo após vem o Mato Grosso, com 4,1% da área reflorestada.

Estas informações, no entanto, são tão precárias que permitem apenas fazer uma ligeira estimativa pois, como demonstrou Bacha (1991,b:10), nos Estados em que o reflorestamento é expressivo podem ocorrer discrepâncias de até 25% entre as estatísticas.

Segundo Herman Lescher, da Associação Paulista de Reflorestadores, até 1971 predominava a ação das pequenas empresas reflorestadoras. Após o DL 1134/70 o IBDF passou a aceitar apenas áreas para reflorestamento acima de mil hectares. A partir de 1975, com a instituição dos Distritos Florestais, as exigências para a instalação de um projeto de reflorestamento passaram a ser ainda maiores, pois as áreas eram restritas criando uma reserva de mercado para um certo grupo de interesses. Segundo o entrevistado, o Governo criou cartórios, onde determinadas companhias possuíam o monopólio do plantio.

O relatório elaborado pela COMIF-Comissão do Incentivos Fiscais, a respeito da evolução do sistema de incentivos fiscais, demonstra que estes foram fundamentais para a instalação da base florestal necessária para a operação industrial de Papel e Celulose no Brasil, apesar dos desvios de recursos ocorridos.

As empresas reflorestadoras independentes foram as que mais se beneficiaram dessa política. O produto desses reflorestamentos se voltava à indústria da fundição a partir do pré-processamento do carvão vegetal, à indústria de papel e celulose e à de chapas e compensados. A partir do início dos anos 70, no entanto, com a introdução de exigências de plantio em áreas superiores a mil hectares, as empresas independentes se retiram gradativamente da atividade e os reflorestamentos integrados

ganham espaço, em sua maior parte, pertencentes a indústria de papel e celulose e também à siderúrgica⁽⁸³⁾.

Segundo Horácio Cherkassky, diretor do grupo Klabin e Presidente da ANFCP-Associação do Fabricantes de Papel e Celulose naquela época:

(...) nós sempre procuramos alertar o Governo para um aspecto central: nós plantávamos e tínhamos que fazê-lo bem porque dependíamos daquela madeira; o independente ia plantar e ninguém tinha garantia de como ia fazê-lo, e era o que estava acontecendo. Eu ia sempre discutir com o pessoal do Governo porque nesta disputa poderiam dar menos áreas para nós, o que felizmente nunca aconteceu⁽⁸⁴⁾.

Para o caso específico da indústria de Papel e Celulose, a perda de importância dos reflorestadores independentes é tal que atualmente apenas 35% da área explorada e 28% da madeira consumida na produção provêm de terceiros⁽⁸⁵⁾.

A desagregação da atividade de reflorestamento por parte de empresários independentes ocorreu com tamanha velocidade que eles não têm, agora, sequer entidade nacional representativa. A antiga ARBRA-Associação dos Reflorestadores do Brasil foi desativada em 1987, mantendo-se apenas Associações Regionais em São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Santa Catarina/Rio Grande do Sul (trata-se de uma entidade para os dois Estados) com alguns poucos associados, e entre eles as indústrias integradas de papel e celulose, de chapas e indústrias siderúrgicas.

Ressaltamos também que, no início dos anos 70, a indústria obtém do Governo a proibição das exportações de madeira de pinus e eucalipto. Assim, "(...) quando as florestas das empresas independentes chegaram a sua maturação, as indústrias baixaram os preços de compra e não permitiram exportar"⁽⁸⁶⁾. A revogação desta medida vai ocorrer, em 1991, "e sob protestos do lobbie do carvão e do papel e celulose"⁽⁸⁷⁾.

(83) Não se registra a existência de grandes projetos integrados ligados à indústria alimentícia, cerâmica ou outras. Notamos apenas, no Estado de São Paulo, uma presença mais efetiva da indústria de chapas com duas empresas atuando com mais força: a Duratex e a Eucatex. Destaque-se também a presença de empresas posicionadas em outros setores que aplicaram seus recursos facultados pelo imposto de renda na área de reflorestamento. Estas aplicações ocorreram por dois motivos: pela conveniência financeira e porque estas empresas viam no reflorestamento uma reserva estratégica para o futuro. Este foi o caso de grandes grupos como a Vale do Rio Doce, Votorantim e COPENE.

(84) Entrevista realizada em novembro de 1991.

(85) Segundos dados da ANFCP para 1989.

(86) Entrevista com Herman Lescher em maio de 1991.

(87) Entrevista com Antonio Carlos do Prado do IBAMA em julho de 1991.

A somatória dos incentivos fiscais com a debilidade financeira imposta aos reflorestadores independentes fez com que a implantação das florestas - a fase mais cara do processo silvicultural - fosse feita "a custo zero", segundo afirmação de Lescher, dirigente da Sociedade Brasileira de Silvicultura e da Associação Paulista dos Reflorestadores. Para comprovar a sua tese, o empresário ilustra com o argumento que hoje a indústria não necessita mais investir em formação de maciços, bastando renovar os já existentes⁽⁸⁸⁾.

A indústria passou a operar, a partir do início dos anos 70, diretamente a produção florestal, assumindo a dinâmica deste setor e vinculando-a ao consumo industrial. Em 1974, com o lançamento simultâneo do Programa de Siderurgia e Carvão Vegetal e do Programa Nacional de Papel e Celulose no bojo do II PND, o Governo passou a estabelecer metas ambiciosas para o setor de papel e celulose. Com base nesses dois Programas setoriais, o IBDF projetou a área necessária de reflorestamento, para 1976-80, em cerca de 2,9 milhões de hectares, sendo 1,2 milhão voltados para o papel e celulose; 1,2 milhão para o carvão vegetal e 0,5 milhão para o processamento de madeira para outras atividades (Victor, 1977:30). A partir dessas metas, vinculava-se o crescimento da produção industrial ao crescimento das fontes de matéria-prima, fazendo com que os reflorestamentos integrados prevalecessem, em detrimento dos independentes⁽⁸⁹⁾.

Para atingir as metas previstas tornava-se fundamental ter um sólido Programa de incentivos fiscais na retaguarda. O DL 1376 de 1974, que instituiu o Fiset-Reflorestamento completou assim o aparato que sido iniciado com a Lei 5106 de 1966. Segundo o relatório da COMIF-Comissão dos Incentivos Fiscais, instituída pelo Senado, em 1985, para apurar irregularidades na concessão de incentivos fiscais, observou-se que para o caso do reflorestamento:

(...) conseguiu-se capitalizar e solidificar a estrutura empresarial do setor reflorestador, bem como assegurar matéria-prima a custos privados reduzidos a alguns segmentos florestais industriais, grandes consumidores (como papel e celulose, siderurgia e carvão-vegetal, painéis e chapas de madeira) obtendo-se ganhos efetivos na substituição de importações e nas exportações desses segmentos.(COMIF, 1986:97)

(88) Hoje o crescimento da produção está amparado basicamente nos ganhos de produtividade. Segundo a APR, na década de 70, a produtividade média em São Paulo era de 12 estéreos/ha e hoje já está em 65 estéreos/ha. (Entrevista com Herman Lescher em maio de 1991).

(89) Vale ressaltarmos o desacordo desta projeção do IBDF com o exposto anteriormente no Programa Nacional de Papel, no que se refere aos Distritos Florestais, onde estava prevista uma área reflorestada de 2,5 milhões de hectares no período 1975-80, sendo 50% proveniente de reflorestamentos incentivados, apenas para suprir a demanda do setor de Papel e Celulose. Os números realmente não conferem, o que sugere um total desencontro entre as estimativas realizadas do ponto de vista técnico, com as metas e previsões estabelecidas a nível ministerial.

O outro lado da questão, porém se refere aos habituais desperdícios e ineficiências. A mesma política poderia ter implantado a mesma área com menos recursos e maior eficiência. Dados os baixos rendimentos obtidos por área e o alto custo de implantação destas áreas, como vimos anteriormente, a política implementada foi eficaz mas altamente ineficiente. Segundo o relatório da COMIF (1986:98):

(...)já há indicações suficientes e seguras de que o setor empresarial do reflorestamento tem boas condições de sustentar os investimentos necessários à ampliação dos recursos florestais, e de que foram superados os motivos que justificavam o subsídio na forma atual dos incentivos fiscais à atividade".(COMIF, 1986:98)

Em uma análise de projetos específicos, a equipe da COMIF detectou uma transferência de valores em torno de US\$ 700,00 por hectare implantado nos anos de 1975/76, contra valores médios de US\$ 370,00 de custos reais estimados por especialistas naqueles mesmos anos⁽⁹⁰⁾. Observamos, portanto, que há uma transferência de recursos do IBDF aos reflorestadores da ordem de quase 100% acima do custo real da implantação de um hectare para reflorestamento. O custo de manutenção de todo o sistema de incentivos fiscais foi 7,4 vezes o custo de implantação de um hectare reflorestado, caso este tivesse sido operado diretamente com recursos próprios.

Não pretendemos afirmar que, caso não tivessem ocorrido os habituais desvios, a política de incentivos fiscais estaria plenamente justificada. Não se trata de avaliar o sucesso de uma política pela sua eficiência econômica ou tendo em vista os seus aspectos morais, mas sim pelo resultado concreto que proporciona aos agentes promotores de sua articulação.

Para os eventuais sócios das empresas verticalizadas, ou seja, aqueles investidores que haviam aplicado os seus recursos de imposto de renda em projetos fechados, foram poucas as vantagens em termos de retorno sobre o investimento. Podemos dizer, portanto, que o ganho privado com a aplicação nesses projetos de reflorestamento ficou restrito às empresas. Isto porque os Certificados de Investimento que os optantes recebiam eram trocados por ações de empresas fechadas que não se submetiam ao poder normativo da CVM-Comissão de Valores Mobiliários. Desta forma os investidores recebiam ações de companhias com preços claramente subestimados e só podiam comercializá-las após quatro anos e ainda por um preço mais deprimido.

Segundo o relatório da COMIF, sem perspectivas de captar recursos no mercado de ações normal, essas empresas fechadas não tinham interesse em manter

(90) Os custos médios de implantação pagos pelo IBDF, considerando a média de "pinus" e "eucalyptus" foram convertidos pelo dólar médio do ano. O mesmo foi feito com os resultados para investimentos privados em estudos de especialistas (COMIF, 1986:80).

uma boa imagem diante dos acionistas. Pelo contrário; quanto pior a imagem, mais aviltado era o preço das ações e mais barata a recompra pela própria empresa" (COMIF, 1986:138). Os benefícios para o investidor optante existiam apenas na dedução do imposto de renda, os quais eram mais tarde transferidos às empresas que adquiriam patrimônio por preços substancialmente inferiores aos de mercado.

No entanto, se para o investidor de fora a política foi perversa, para os industriais de papel e celulose ela foi primordial para a afirmação do setor. Para as empresas que iniciaram os seus projetos de reflorestamento na década de 70, como a Simão, o Fiset cobriu 100% das despesas, segundo afirmou o Diretor Financeiro da empresa. "Bastava a empresa ter terras e era possível levantar 85% do capital necessário para a floresta, os outros 15% chegavam no prazo de dois anos"⁽⁹¹⁾. Para Amantino Ramos de Freitas, Diretor do IPT-Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, que participou tecnicamente nesta fase de implantação de florestas "a indústria foi copromotora dos incentivos fiscais", e ainda:

(...) se não houvesse os Incentivos Fiscais não haveria necessidade de tanta área para o reflorestamento (isto vocês não irão encontrar em lugar nenhum ...) há um estudo feito por um técnico norte-americano - William Beattie - que levantou o verdadeiro custo da madeira produzida nos reflorestamentos com incentivos fiscais, o estudo lhe valeu um excelente emprego no Banco Mundial e o tornou "persona non grata" entre o pessoal da indústria⁽⁹²⁾.

Colocando de uma forma mais irônica, Herman Lescher afirma: "a indústria recebeu para cumprir o seu dever que é o de repor, dado pelo Código Florestal"⁽⁹³⁾.

A ação do Estado, entretanto, não se resumia ao apoio dirigido para a obtenção da matéria-prima extraída das florestas plantadas. Pelo contrário, dados os vultosos investimentos necessários para implantação das instalações industriais, a mobilização dos grupos de interesses em torno das agências de financiamento público foi vista com especial atenção pelo setor.

Como já mencionamos, em pelo menos um segmento da agroindústria a participação do BNDES foi fundamental. Trata-se da indústria de Papel e Celulose. Para este segmento o volume de crédito foi expressivo e vital para o salto de produção ocorrido nos anos 70. Assim, quando tratamos dos incentivos à indústria, a análise tem como base, necessariamente, a ação do BNDES.

(91) Entrevista com Maximiano Izzi, Diretor Financeiro da Papel Simão, em novembro de 1991.

(92) Entrevista com Amantino Ramos de Freitas, Diretor da Divisão de Produtos Florestais, Têxteis e Couros em junho de 1991.

(93) Entrevista com Herman Lescher, em maio de 1991.

Nas palavras de Horácio Cherkassky, Presidente da ANFPC- Associação Nacional dos Fabricantes de Papel e Celulose e Diretor da Klabin:

Se não houvesse BNDES, não haveria indústria de celulose no Brasil, pois não havia capital para isto⁽⁹⁴⁾.

De fato, segundo documento do BNDES (1986:25) "a política de financiamento do investimento foi o principal instrumento para a construção do parque industrial, devendo continuar a desempenhar papel importante na nova fase de expansão". Esta ligação simbiótica do BNDES com o setor começa no início dos anos 60, como dissemos, o que justamente corresponde à fase de decolagem deste segmento industrial.

O documento básico que norteou a ação do BNDES no setor de celulose e papel foi, como vimos no capítulo anterior, o estudo preparado por José Carlos Leone a pedido da Associação Paulista dos Fabricantes de Papel e Celulose, que exercia funções de representação nacional. Este documento mapeava todas as firmas existentes no País, mostrando a obsolescência de suas máquinas e propondo um amplo programa de investimentos, com base em determinadas projeções de demanda. O estudo recomenda, ainda, a necessidade de implantação de uma escala mínima para os novos projetos de 100 t/dia para celulose e 50 t/dia para o papel (Ver Leone e Associados, 1968). Por força deste estudo, apresentado em 1968, o BNDES adota, no mesmo ano, a diretriz de só conceder financiamentos para os projetos com aquela escala mínima de produção.

Em 1968, o Conselho de Comércio Exterior definia também entre seus objetivos, a diversificação das exportações de produtos manufaturados e semi-acabados⁽⁹⁵⁾. Nessa época, a Balança Comercial tinha apenas um ténue superávit e o déficit nas Transações Correntes vinha crescendo ano a ano. Em 1968, o déficit em Transações Correntes foi de US\$ 508 milhões, o maior até então. Para o setor papelero, o déficit no Comércio Exterior havia sido de US\$ 41 milhões, um dos maiores verificados.

Todos esses fatores fizeram com que já no I Plano Nacional de Desenvolvimento do Governo Médici, houvesse referências às necessidades de incremento e produção de celulose e papel de forma a assegurar um crescimento das exportações de 10% a.a. Para pavimentar este caminho, o Conselho de Desenvolvimento Industrial aprovou uma resolução, exigindo que os novos projetos a serem implantados tivessem, no mínimo, não apenas 100 mas 1.000 t/dia para celulose, e não apenas 50, mas 300 t/dia para papel de imprensa e 200 t/dia para papel "kraft". Estes novos patamares de investimento eram expressivamente superiores àqueles

(94) Entrevista realizada em novembro de 1991.

(95) Ver Correa do Lago (1989).

determinados em 1968. O que estava na raiz desta resolução era a busca incondicional de um nível de eficiência e de uma escala-ótima de produção.

Essas exigências, que podem ser vistas como o exercício da autonomia relativa do Estado⁽⁹⁶⁾, provocaram atritos com a ANFCP levando a que, no final, fosse estabelecida uma posição de consenso, onde estes novos patamares de produção pudessem ser atingidos em etapas gradativas. Segundo Cherkassky, presidente da ANFPC à época:

(...) eu urrava porque achava que nós íamos fazer, no máximo 250 ou 500 t/dia, porque não sentia a capacidade brasileira... Mas eles foram firmes, mantiveram rigidamente e eu acho que eles estavam certos... Mas tarde houve concessões, mas inicialmente houve luta...⁽⁹⁷⁾

Em outubro de 1973, com o choque do petróleo, há uma ênfase na política do Governo de gerar divisas. Neste sentido, 1974 é um ano decisivo para o setor. O déficit comercial brasileiro foi de US\$ 4,7 bilhões, sendo que o petróleo contribuiu com US\$ 2,8 bilhões nas importações após ter registrado apenas US\$ 0,7 bilhão no ano anterior. Assim 1974 marca uma mudança de atitude do Governo em relação ao setor de celulose e papel, refletindo diretamente no esquema de financiamento que seria adotado deste momento em diante.

Em julho desse ano é apresentado o I Programa Nacional de Papel e Celulose e o Programa Especial de Exportação, com metas para 1980, no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico do Governo Geisel. Através desses Programas esperava-se duplicar a produção de papéis e multiplicar por 4,5 vezes a produção de celulose além de incrementar a produção para comercialização de pasta mecânica.

Com tais metas, buscava-se atingir a auto-suficiência brasileira em 1980⁽⁹⁸⁾. Os investimentos necessários para atingir as metas estabelecidas seriam estimados em US\$ 2.760 milhões, sem se levar em conta a fase florestal⁽⁹⁹⁾. Estes investimentos deveriam ser viabilizados através da parceria Governo-empresários segundo diferentes modalidades de financiamento ou participação. Estes objetivos

(96) De acordo com Frederico Kraus, Assessor da Presidência do BNDES, entrevistado em abril de 1991, partiu do próprio banco, com o apoio do CDI - Conselho de Desenvolvimento Industrial, a diretriz de se elevar a escala mínima de financiamento para o setor.

(97) Entrevista realizada em novembro de 1991.

(98) As metas pretendidas eram 3.680 mil toneladas de papéis dos diversos tipos, 4.200 mil toneladas de celulose e 650 toneladas de pasta mecânica.

(99) Ver CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico (1974:5).

foram perfeitamente conciliados com o Plano de Ação do Conselho de Administração do BNDES para o período 1974-78⁽¹⁰⁰⁾.

No I PNPC manteve-se a diretriz de restrição ao financiamento de empreendimentos que não respeitassem a escala mínima acordada. Só que, desta vez, o BNDES acenava com a possibilidade de novos incentivos aos empreendedores. Estes vieram, em 1976, com a fixação da correção monetária limite de 20% a.a. para os empréstimos ao setor⁽¹⁰¹⁾. A importância deste dispositivo é justificada por Cherkasky:

Eu considero que o grande fator de desenvolvimento do setor se deve ao BNDES, foi ele que fez o I PNPC... O BNDES começou a dar financiamento e além disso, num dado momento, com correção monetária parcial. Isto foi um favorecimento extraordinário⁽¹⁰²⁾.

Segundo a opinião de um empresário do setor, o I PNPC, com sua sistemática de financiamento, acabou por beneficiar apenas 5% das empresas que tinham 95% dos recursos. O I PNPC segundo esse empresário foi "um exemplo acabado de privatização do Estado em um processo de cartelização da economia brasileira que teve como apoio os militares"⁽¹⁰³⁾.

Este depoimento traz à tona a questão da representatividade da ANFPC, em relação ao conjunto de interesses atuantes no setor. De fato, a ANFPC tem como característica básica a multifiliação reunindo produtores de celulose, dos diferentes tipos de papéis, da indústria de equipamentos, empresas produtoras de chapas e aglomerados, empresas de engenharia, etc. Estes interesses se encontram constituídos também em outros núcleos dentro do Complexo como é o caso da ABECCEL-Associação Brasileira de Exportadores de Celulose de Mercado, da ABIGRAF-Associação Brasileira da Indústria Gráfica, da ANAP-Associação Nacional dos Aparistas de Papel, da ABPO-Associação Brasileira do Papel Ondulado entre outras⁽¹⁰⁴⁾. Além disso existem grupos informais dentro da ANFPC que defendem interesses específicos como é o caso das indústrias fabricantes de papéis de imprimir e escrever, dos papéis sanitários, do papel de embalagem etc.

(100) Ver BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social(1990:82).

(101) Conforme apresentado no capítulo 3 por ocasião da análise do DL 1432.

(102) Entrevista em junho de 1991

(103) Entrevista com Nicolau Jeha da Indústria São Roberto, em Junho de 1991. O empresário é o segundo secretário e diretor do departamento de economia da FIESP/CIESP e representante do Sindicato da Indústria do Papel e Papelão no Estado de São Paulo junto à FIESP.

(104) Existem também associações relacionadas diretamente com a produção de madeira como é o caso da ARBRA e APR, já mencionadas, e a ABRACAVE - Associação Brasileira do Carvão Vegetal e a ABINCE - Associação Brasileira da Indústria de Chapas e Compensados componentes do que podemos denominar o grande Complexo Florestal.

Apesar das divisões e para todos os efeitos é a ANFPC que representa o setor perante o Governo e a sociedade. Assim como em outros casos analisados neste trabalho, a ANFPC goza de status público. Nos anos 60 e 70 por exemplo, a ANFPC discutia diretamente com o IBDF a distribuição dos incentivos fiscais, a Associação tinha também a palavra da indústria na discussão das metas de produção estabelecidas pelo Governo (participando, inclusive de grupos de trabalho) e também dos preços a serem tabelados para os seus inúmeros subprodutos.

Dois exemplos ilustram bem o delicado arranjo que viabiliza a representação da ANFPC:

O primeiro deles diz respeito às divergências existentes entre as empresas integradas e aquelas que apenas fabricam papel. Como mostramos anteriormente, a maior parte das grandes empresas passou a produzir a sua própria celulose somente nos anos 70. Muitas empresa naquela época não conseguiram acompanhar o ritmo de integração e ficaram para trás. Para Nicolau Jeha, proprietário de uma fábrica de papel não integrada, o objetivo colocado com a medida que estabelecia escalas mínimas de produção não era outro do que alijar certas empresas da competição. Segundo Jeha:

A ANFPC defendeu esta medida, mesmo porque ela garantia que os grandes grupos empresariais já instalados é que receberiam os financiamentos.

E mais adiante:

O que acontece com a ANFPC é que são 5 ou 6 grandes grupos econômicos que dominam totalmente. O presidente é o mesmo há 20 anos. Eles tratam os interesses da indústria como se fossem exclusivamente os deles e não existissem outros(...) os 50 ou mais fabricantes de papel reciclado poderiam até se unir e tentar conseguir o controle político da ANFPC, mas não o fazem. Como na fábula de La Fontaine dos 4 burros e do leão, ela se aplica à atuação dos fabricantes de reciclado na ANFPC. Proporcionalmente são 4 burros e um leão, só que eles se desentenderam e o leão comeu os 4(...)(105).

Outra frente de dentendimento é com os produtores de celulose de mercado. Ocorre que as fábricas de papel, mesmo as integradas, necessitam de celulose complementar para a sua produção. Como era a ANFPC que negociava com o Governo os preços a serem estabelecidos para o setor, era comum que o preço da celulose ficasse rigorosamente controlado, enquanto os preços finais do papel se beneficiavam com uma certa liberalidade. O mesmo ocorria com as exportações

(105) Entrevista com Nicolau Jeha em junho de 1992.

porque a CACEX, sob influência da ANFPC, estabelecia cotas e restringia a exportação.

A ABCECEL, entidade constituída na década de 70 para representar as empresas produtoras de celulose de mercado, chegou a recorrer na justiça contra decisão do Governo que impunha uma elevada alíquota de imposto de exportação, além do ICM e outros impostos, para a celulose. Segundo o Secretário-Executivo da ABCECEL:

As empresas não integradas compram a celulose por 1 e vendem o papel por 2. Na Europa a relação é de 1 para 1,5⁽¹⁰⁶⁾.

Apesar de participarem da ANFPC, as empresas filiadas a ABCECEL consideram a ANFPC uma associação de "papeleiros". Embora existam estas e outras divergências, o setor se faz representar de forma monolítica protegendo-se de eventuais competidores e preservando áreas específicas de atuação. Estas atividades exigem uma coordenação interna das diferentes demandas junto às agências oficiais, coordenação esta que é difícil de ser obtida sem o exercício do poder econômico por parte de algumas empresas. É por esse motivo que, muitas vezes, o monopólio da representação era utilizado pela ANFPC para defender os interesses oligopolistas de cinco empresas (Suzano, Simão, Klabin, Ripasa e Champion) junto ao Governo.

No caso das exportações de celulose, podemos dizer que havia um clima de compromisso entre as empresas de papel e o Governo a fim promover as exportações de produtos com um maior grau de processamento. Segundo informações obtidas junto à ABCECEL e confirmadas por Horácio Cherkasky, o próprio projeto Aracruz que produz celulose exclusivamente para exportação foi planejado como uma fábrica integrada voltada para exportação de papel. Como não houve acordo quanto às fontes de financiamento para a aquisição das máquinas de papel, a fábrica ficou apenas na exportação de celulose.

Em meados dos anos 70, as lideranças empresariais pressionaram e obtiveram créditos-prêmio de ICM para os exportadores de 7 até 14%, como é o caso do papel de imprimir e escrever. Além disto havia a reivindicação de crédito-prêmio de IPI para celulose (Ver "A Luta ...", 1976:80). De acordo com o mecanismo do crédito-prêmio, as empresas exportadoras ficariam isentas de recolher o referido tributo, recebendo um crédito fiscal de igual valor para ser utilizado na venda de mercadorias no mercado interno. No entanto, ao final de 1979, todos os mecanismos de crédito-prêmio que haviam sido concedidos foram suspensos.

Apesar de todos os incentivos voltados para a produção e exportação de papel, essas condições não eram suficientes para o setor, a julgar pelas palavras de

(106) Entrevista com Ludwig Moldan, Secretário-Executivo da ABCECEL.

um executivo das Indústrias de Papel Simão S.A., empresa que é responsável por um terço das exportações brasileiras de papel em geral.

...E o atual custo financeiro é gravoso. Em celulose e papel, por exemplo, o custo de uma instalação industrial é da ordem de 400 milhões de dólares, para produção de 1.000 ton/dia de celulose, sem considerar o custo do terreno e a parte florestal. Se tomássemos 4 bilhões de cruzeiros a juros de 40%, pagaríamos 1,6 bilhão por ano; como produziríamos 360 mil toneladas, só de juros tais recursos nos custariam 4.400 cruzeiros/tonelada. E a celulose está cotada a 3.460 cruzeiros a tonelada ... É verdade que nunca se pede financiamento global, se não era abrir nova fábrica e falir. Mesmo assim a situação é gravosa, e quem deve e não pode pagar se torna inadimplente e o BNDE assume (A Luta..., 1976:81).

Em função desse tipo de atitude dos empresários, o BNDES passou uma imagem à opinião pública de "Banco-Hospital" como admite Frederico Kraus, da assessoria da presidência do banco⁽¹⁰⁷⁾. Na realidade, porém lembra o entrevistado, o BNDES alavancou inúmeros negócios permitindo que empresas isoladas como a Papel Simão, por exemplo, fossem se integrando.

Se somarmos a atuação do BNDES com suas agências FINAME para o financiamento de equipamentos nacionais e o FIBASE (BNDESPAR) de participações, teremos um conjunto de instrumentos financeiros atuando em favor das empresas.

Segundo o Diretor do Grupo Klabin, Marcelo Pillar, aqueles projetos que não tinham dimensão para entrar nos financiamentos do BNDES podiam pegar dinheiro de repasse no BADESP, por exemplo⁽¹⁰⁸⁾. Este era o caso típico da FINAME onde praticamente todas as empresas poderiam entrar solicitando recursos e que foi responsável, desde sua criação, em 1965 até 1990, pela concessão de créditos em um total de US\$ 2,2 bilhões para o segmento de Celulose Papel.

Quanto às parcerias, seja no sentido de uma "joint-venture" ou mesmo no sentido de "Banco-Hospital" vale lembrar, além da Borregaard, da CENIBRA em 1975, da Cia. de Celulose da Bahia - CCB em 1978, da Aracruz em 1975, da Simão em 1979, da CELPAG em 1976 e da PISA em 1979, para ficarmos nas mais conhecidas. A partir da segunda metade dos anos 80, essa participação do BNDES conhece um novo surto com grandes aportes de capital na constituição da INPACEL, CELPAV (antiga CELPAG), Bahia Sul além de novos investimentos na CCB e outras.

(107) Entrevista realizada em Maio de 1991.

(108) Entrevista realizada em Junho de 1991.

Segundo estimativas do BNDES, a participação do banco através da FIBASE e posteriormente BNDESPAR em favor das empresas do setor de papel e celulose, no período 1975 a 1989, via aporte de capital ou prestação de garantia, com bens atingiu US\$ 0,9 bilhão no período (BNDES, 1990:49)⁽¹⁰⁹⁾. Ao final de 1989, o Banco possuía a participação no capital total (ações ordinárias e preferenciais das empresas), apresentada na tabela V.2:

TABELA V.2
BNDES
PARTICIPAÇÃO ACIONÁRIA NO CAPITAL DAS EMPRESAS DE PAPEL
E CELULOSE
1989

EMPRESA	Participação
Aracruz Celulose S.A.	13,59
Bahia Sul Celulose	25,52
Celuzorzi S.A.	21,53
Corelpa - Cia. Cel. e Papel do Paraná	19,82
Cia. do Jari	1,24
Cia. Guatapará - Celpag/Celpav	33,33
Cia. Paranaprint	66,82
Cia. de Zorzi	45,41
Ind. de Papel Sto. Amaro - INPASA	14,05
Madezorzi S.A.	21,53
Papelão Ondulado do Nordeste - PONSÁ	17,79
PISA - Papel de Imprensa S.A.	19,66
Riocell S.A.	30,99
Trombini S.A.	4,36

Fonte dos Dados Brutos: BNDES. Elaboração do Autor.

Na realidade, ao longo de sua história, o BNDES participou de dezenas de empresas de celulose e papel. Em 1988, entrou no Projeto BAHIA SUL Celulose S.A., em associação com o grupo Suzano (38,03%), Vale do Rio Doce (30,85%) e agência do BIRD, IFC (3,67%). Ao BNDES coube 27,45% das ações ordinárias e preferenciais, ou seja US\$ 156 milhões além de um financiamento, a juros mais reduzidos, de US\$ 535 milhões. Observamos que dos US\$ 1,25 bilhão do projeto, o BNDES participou direta e indiretamente com 55% do capital. Sua participação nesse

(109) Curiosamente, a filosofia do BNDES na sua parceria com as empresas era a de interferir o menos possível na administração das empresas. Por este motivo, o banco adquiria sempre ações preferenciais (que não dão direito a voto em assembleias) e logo que se sentisse que a empresa poderia caminhar pelos seus próprios pés, o BNDES repassaria a sua posição.

projeto foi justificada pelo seu Presidente devido a suas vantagens como polo de desenvolvimento regional e porque "encaixa-se também na nova política industrial brasileira"⁽¹¹⁰⁾.

Outro caso exemplar foi o da Aracruz Celulose S.A.. Na primeira fase do projeto, com capacidade de produção de 475 mil t/ano, a empresa absorveu US\$ 400 milhões só na parte industrial. A participação do BNDES na primeira fase se deu através de maioria no controle acionário (38,17%) e empréstimos diretos. "No conjunto, o apoio do sistema BNDES representou 55,1% do investimento total, englobando o financiamento direto e aos acionistas, prestação de garantia, empréstimo para aquisição de máquinas e equipamentos via FINAME, e participação acionária do banco e de sua subsidiária BNDESPAR" (BNDES, 1990:80). Em 1983, a empresa decidiu duplicar as suas instalações visando atingir 1.040 mil t/ano. Este investimento de US\$ 1,26 bilhão contou com o apoio do BNDES que, ao mesmo tempo que reduziu a sua participação para 12,5% no capital, proporcionou um empréstimo de US\$ 600 milhões à empresa, o maior empréstimo individual concedido ao setor⁽¹¹¹⁾. A somatória dos empréstimos concedidos à Aracruz pelo BNDES supera qualquer outra empresa financiada pelo Banco.

O setor de celulose e papel se beneficiou também efetivamente de uma política de exportação. Não há dúvida que o momento, aqui analisado, está diretamente ligado ao período que rodeia os anos 70, quando o Governo foi obrigado a realizar uma política agressiva de abertura de mercados, visando equilibrar as suas contas externas. No setor de celulose e papel, além da instituição do crédito prêmio do IPI e do ICM, já mencionados, houve também o "draw-back" para a celulose, a isenção de ICM e de impostos de importação na compra de equipamentos, a linha FINEX, BEFIEX, entre outros.

O Draw-Back para celulose visava contornar eventuais problemas decorrentes da escassez de celulose no mercado interno. Assim, as empresas exportadoras de papel poderiam importar a matéria-prima celulose e fabricar o papel sem pagar os impostos de importação e beneficiando-se, inclusive, da legislação de apoio ao exportador.

O FINEX, por sua vez, nas suas diferentes modalidades permitia ao setor exportador de celulose e papel obter taxas de juros fixas subsidiadas e prazos dilatados para pagamento dos empréstimos. As diferentes modalidades proporcionadas pelo FINEX eram, e continuam: Financiamento Direto ao Exportador, Financiamento Direto ao Exportador Estrangeiro e Financiamento à Exportação em Consignação⁽¹¹²⁾.

(110) Ver Gazeta Mercantil 18 de fevereiro de 1991 entrevista com Eduardo Modiano, Presidente do BNDES.

(111) Segundo a publicação *Know-How Wire*, nº 1 de 1991, publicada pela JAAKO POYRY International.

(112) Marcon, E.M. & Barbosa dos Santos, F. (1981).

O BEFIEX, surge através de Decreto Lei nº 1236 de 1972, visando à importação de máquinas e outros bens para equipar empresas exportadoras. Tratava-se de um "draw-back" mais estruturado que termina por ser extinto em 1990, mas que beneficiou sobremaneira os setores manufatureiros, principalmente a indústria automobilística, autopeças e também papel e celulose.

Os empréstimos do BEFIEX, assim como os do FINEX, eram concedidos a taxas fixas de juros, o que representava um importante subsídio implícito às exportações. Tyler (1983), analisando o total de incentivos fiscais concedidos nos anos de 1979 e 1980, demonstra que no primeiro ano foi transferido ao setor privado US\$ 1,9 bilhão e no segundo ano, US\$ 1,4 bilhão. Como base nestes números, Tyler calcula que a taxa média de incentivo, no período, foi de 23% em 1979 e 12,7% em 1980 (Tyler, 1983:40)⁽¹¹³⁾.

O Brasil conta hoje com um sólido segmento de papel e celulose. São 277 empresas que produzem mais de cinco milhões de toneladas de papel e quatro milhões de toneladas de celulose. Em 1990 o setor faturou mais de US 5,7 bilhões, sendo que US\$ 1,3 bilhão referentes a exportação. Trata-se, portanto, de um importante setor da economia nacional.

Este quadro não existia no início dos anos 60. Tínhamos um reduzido número de empresas e uma extrema dependência em relação ao produto importado. Ademais, a matéria-prima básica para a fabricação de celulose, as florestas, estavam escasseando. Técnicos do setor apontavam para uma catástrofe no fornecimento de matéria-prima a partir de 1968. Em 20 anos o setor se reestruturou, houve uma mudança importante na matéria-prima, da fibra longa para a fibra curta e, rapidamente, na parte industrial, passou-se a contar com máquinas maiores e instalações, atingindo os melhores patamares na sua curva de otimização⁽¹¹⁴⁾. Dados do Banco Central dão conta de que, até 31 de dezembro de 1990 US\$ 764 milhões investidos no setor eram provenientes de investidores estrangeiros. Não há dúvida que este volume de recursos é inexpressivo diante da magnitude da produção já alcançada.

Assim, o que esta seção demonstrou é que o crescimento observado no setor foi arquitetado sob financiamento do Estado que chancelou as demandas do empresariado nacional. O setor organizado impôs um padrão de crescimento próprio de um formato corporatista de planejar e implementar políticas públicas. Para isto contribuiu, entre outros fatores, sua organização oligopólica, a baixa presença de firmas multinacionais ou multiproduto, as altas barreiras à entrada impostas pelo investimento mínimo nas plantas, a essencialidade do produto, a baixa produtividade florestal e industrial do setor e o padrão tecnológico relativamente difundido com o

(113) O autor considera os seguintes incentivos: Crédito-Prêmio, Desconto de Imposto de Renda, BEFIEX, Draw-back e outros incentivos regionais.

(114) Como resultado deste processo a produção se concentrou. Em 1989, sete empresas produziam 62,4% da celulose brasileira enquanto outras sete empresas produziam 42,0% do papel (Soares, 1990:20).

que as indústrias trabalham. Enfim, o setor de celulose e papel brasileiro, nos últimos 20 anos, reuniu todos os fatores que favorecem a emergência de corporatismo apontados por Cawson (1986).

É uma tarefa difícil reunir os instrumentos de apoio oferecidos ao setor desde a fase florestal até a indústria. No entanto, visando sistematizar neste texto as informações, procuramos demonstrar que através dos incentivos fiscais o Governo transferiu valores em torno de 100% acima dos custos de implantação de cada hectare de florestas. Para a indústria, dados os valores de correção monetária limitados a um teto, a iniciativa privada custeou apenas uma quarta parte do total investido, sendo o restante diluído pelo aumento da inflação no período. Adicionadas a isto ainda estão as linhas de crédito especiais, isenção de impostos, créditos-prêmio e demais incentivos fiscais regionais.

Beneficiado por este conjunto de instrumentos o setor de papel e celulose cresceu e ocupou espaço no cenário internacional. Atualmente se discute uma nova reviravolta na produção, elevando-se substancialmente a produção de celulose e papel para 1995. Não está se falando mais em atingir 20 milhões de toneladas exportadas, no ano 2.000, como se previa no II PND, no entanto, o investimento previsto é de US\$ 9,6 bilhões até meados da década.

Segundo avaliações do BNDES, ainda o principal agente financeiro do setor, e dos próprios empresários, o setor já atingiu o grau de maturidade necessária para andar pelas suas próprias pernas. Isto quer dizer que seria perfeitamente possível cumprir as metas do Programa proposto com uma parcela maior de recursos próprios. Isto em parte está ocorrendo, mas os empresários de Celulose e Papel ainda contam com o Governo como "partner" e como principal financiador.

Em 1987, após um lapso de tempo, o Governo Sarney aprovou o II Programa Nacional de Papel e Celulose para o período 1987/95. Cerca de US\$ 9,6 bilhões estavam previstos para serem investidos pelo Governo e pela indústria, sendo US\$ 6,42 bilhões na ampliação da produção de celulose e os restantes para a produção de papéis e pastas mecânica e termomecânica. Este volume de recursos deverá ser suficiente para produzir 736 mil toneladas de pastas, 3275 mil toneladas de celulose e 2354 mil toneladas de papel⁽¹¹⁵⁾. Esta produção adicional deverá elevar aquela registrada em 1987 em 20%, 90% e 50%, respectivamente, nas categorias anteriormente citadas⁽¹¹⁶⁾.

Para esta nova fase de crescimento da indústria, o BNDES irá atuar na mesma linha. No entanto, acredita Ludwig J. Moldan da ABECEL-Associação

(115) Cf. Soares (1990:36D).

(116) Posteriormente o II Programa foi estendido até o ano 2000 com investimentos de US\$ 10,9 bilhões (Informações da ANFPC).

Brasileira de Exportadores de Celulose⁽¹¹⁷⁾ que atualmente os problemas são menores, pois muito da infra-estrutura já foi montada. Segundo Moldan, o correto seria o Governo continuar entregando à iniciativa privada estradas, portos e instalações para desenvolver a exportação.

Segundo Ângela R.P. Macedo, gerente do BNDES, entre 5 a 6% dos recursos necessários para esta fase do Programa Nacional de Papel e Celulose serão proporcionados pelo BNDES, FINAME e BNDESPAR. Em 1990 e 1991, por exemplo, 30% do orçamento do Banco foi dirigido ao setor. Segundo a gerente entrevistada, o "investimento é decidido no Governo, mas sempre baseado no que o setor tem em mente"⁽¹¹⁸⁾.

Assim, ainda segundo a gerente, não há problemas de recursos, os planos são feitos e o financiamento acaba surgindo de qualquer maneira⁽¹¹⁹⁾. Porém, outras possibilidades estão sendo colocadas pelo BNDES. Entre elas está o apoio à capitalização das empresas, através de Bolsas de Valores e a busca de recursos no mercado externo, via lançamento de títulos, como ocorreu com a Aracruz Celulose.

4. CONCLUSÕES

Analisamos nesse capítulo o desempenho de três segmentos agroindustriais diante da Política Agroindustrial do Governo nas décadas de 60 e 70. São três casos de sucesso obtidos pelos Complexos Soja, Açúcar e Alcool e Celulose e Papel.

A base de apoio financeiro ao Complexo Soja, ao qual está ligada não só a preparação de óleos e rações, mas também a avicultura, foi a Política de Garantia de Preços Mínimos do Governo Federal. Proporcionando capital de giro a juros subsidiados, a política governamental permitiu a indústria superar o seu problema mais crítico, que é o alto custo de acumulação de estoques nos períodos de safra, para posterior processamento ao longo do ano.

Vimos que boa parte dos Empréstimos do Governo Federal fluiu para a agroindústria ou para os intermediários comerciais, ficando em segundo plano o produtor agrícola. Vimos também que a agroindústria processadora contou com o apoio de subcontas do FUNAGRI (PAGRI, PRONAGRI e outras) para montagem de suas instalações, assim como da política de apoio às exportações para conquistar o mercado externo. No setor de óleos vegetais, a representação dos interesses empresariais, a ABIOVE, acompanha e interfere diretamente em assuntos referentes à

(117) Entrevistado em abril de 1991.

(118) Entrevista realizada em abril de 1991.

(119) Segundo Ângela R.P. Macedo, gerente do BNDES, desde que haja projetos na área, "o dinheiro pinta".

fixação de preços mínimos, política de exportação e a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento da atividade. Esta forma de representação não inibe, no entanto, a ação de segmentos dentro do complexo, que defendem interesses determinados. Estes se reúnem em torno de empresas líderes ou em associações específicas.

Para o complexo soja, a estratégia de consenso foi fundamental na definição das reivindicações comuns, perpassando todos os elementos do mesmo. O Complexo soja, que reúne agricultores, comerciantes, indústrias processadoras e "tradings", atingiu um grau de entendimento que permitiu articular uma política de expansão consistente junto ao Estado. Em pouco mais de 20 anos, a soja tornou-se uma importante matéria-prima para a indústria alimentar voltada para o consumo interno e o principal produto de exportação de base agrícola⁽¹²⁰⁾. Além disso, este setor possui importantes ramificações localizadas junto à indústria de rações, avicultura e suinocultura, o que torna o negócio soja um dos principais negócios agrícolas brasileiros, situação esta difícil de imaginar na década de 60, quando até mesmo a própria soja era pouco conhecida no País.

No Complexo Açúcar e Alcool, vimos que a abrangência do consenso envolveu um conjunto de interesses ainda maior. O lançamento do Programa Nacional do Alcool reuniu um verdadeiro arsenal de medidas de apoio passando por financiamentos a juros subsidiados, isenções de impostos, preços diferenciados e mercado cativo. Através desta política, constituiu-se verdadeiramente o segmento alcooleiro no País. A produção de álcool salta, num espaço 17 anos, de 0,7 bilhão de litros para 12,7 bilhões de litros; e o parque de destilarias autônomas passa a participar com mais de 50% da oferta de etanol. Atualmente circula no País uma frota de 4,8 milhões e automóveis movidos exclusivamente a etanol.

O volume de transferência de recursos para o Complexo Sucro-Alcooleiro pode ser considerado extraordinário, o que permitiu o crescimento da capacidade instalada tanto para açúcar, como para o álcool, muito a frente da demanda. Este dinamismo exacerbado fez com que, ao final dos anos 80, o setor vivesse uma fase de desequilíbrio entre os seus diferentes segmentos diante das profundas oscilações da demanda. Neste contexto, a digestão da capacidade ociosa aparece como um problema para o complexo como um todo, que avançou na sua capacidade de mobilização e investimento.

No Complexo Celulose e Papel, verificamos uma situação semelhante. No entanto, dado o vulto dos investimentos, a participação do Estado teve um caráter decisivo. Difícilmente o empresariado local teria condições de mobilização de capitais (através da geração de lucros internos, ou via Mercado de Capitais) para realizar os investimentos necessários em florestas ou em instalações fabris, que marcaram a trajetória do setor nas duas últimas décadas. Em 20 anos a produção de papel foi multiplicada por cinco vezes e a de celulose por nove vezes, fazendo com que o País

(120) O Brasil é o maior produtor mundial de soja em grão e chegou a exportar em 1989 US\$ 3,6 bilhões de soja e derivados. Atualmente, devido a queda das cotações, o setor exporta pouco mais de US\$ 2,0 bilhões.

passasse de importador à exportador líquido desses produtos. Neste Complexo, a separação público/privado foi explicitamente borrada com a participação direta do Estado em inúmeros empreendimentos, além do importante apoio proporcionado por obras de infra-estrutura como portos, estradas e energia elétrica.

O objetivo deste capítulo não foi o de mostrar que determinados complexos foram privilegiados pela política agroindustrial, ou ainda, que houve desvio de recursos ou malversação do dinheiro público. Também não tivemos como meta demonstrar que grupos organizados tomaram de assalto o Estado em seu benefício. Pelo contrário, procuramos demonstrar que os setores organizados, incluindo parcelas do Estado, atuaram conscientemente visando ao desenvolvimento dos seus negócios. Para o caso da agroindústria processadora brasileira, esta foi a regra que permitiu a mudança radical observada no setor nas décadas de 60 e 70.

Capítulo VI

CONCLUSÕES FINAIS

Nosso trabalho apresentou a formulação da Política Agroindustrial Brasileira no período que vai do final dos anos 60 até meados dos anos 80. Em praticamente 20 anos, deu-se uma rearticulação quase completa dos elos que ligam a agricultura à agroindústria⁽¹⁾. Nesse período, surgiu uma agricultura moderna, seja na utilização de insumos e máquinas, seja nas suas relações de produção. No bojo dessa nova agricultura, atuou a agroindústria processadora, exigindo matérias-primas homogêneas, regularidade de fornecimento e preços estáveis. Como resultado do processo, tivemos uma nova relação entre a agricultura e agroindústria, sob bases inteiramente distintas das observadas até então.

De forma efetiva, o Brasil é atualmente uma potência agroindustrial. Somos hoje os maiores exportadores de suco de laranja e óleo de soja do mundo e estamos entre os maiores exportadores de farelo e torta de soja, açúcar, frango, carnes enlatadas, celulose e outros produtos agroindustriais. O Brasil tem exportado US\$ 12,5 bilhões/ano de produtos agrícolas e agroindustrializados (média nos últimos três anos), contra apenas US\$ 1,1 bilhão em 1965, sendo que o café, antigo carro-chefe da nossa pauta de exportações, participa com nada mais de 9,0% deste total. No plano interno, o processo de urbanização e a difusão de hábitos de consumo de países do Primeiro Mundo fizeram com que o peso dos alimentos processados ou semi-elaborados fosse cada vez mais elevado no orçamento das famílias. Contribuíram para isto também a expansão das redes de auto-serviço e a padronização das operações do varejo.

A mudança estrutural que ocorre e que permite este crescimento extraordinário por parte da agroindústria não se deu, entretanto, como simples resultado da evolução econômica do País. A nova agroindústria surge como decorrência de uma política definida e elaborada para este fim.

O que procuramos mostrar - e que havia passado despercebido até então pela maioria dos autores que trataram do assunto - é que, juntamente com a elaboração de uma política para o campo, consubstanciada no Sistema Nacional de Crédito Rural, houve também uma política de agroindustrialização. Esta política, a princípio, esteve ancorada nos fundos componentes do FUNAGRI, mais tarde foi retalhada e acrescida de novos incentivos e benefícios. É provável que os setores melhor articulados em torno do desenvolvimento de seus interesses comuns, conseguiram obter fatias maiores da Política Agroindustrial a partir do início dos anos

(1) Nos referimos anteriormente a uma rearticulação quase que completa dos elos agricultura/agroindústria, pois uma parte importante da agricultura brasileira ficou à margem deste processo modernizante. Esta parte responde por parcela significativa da miséria que existe hoje no meio rural, ainda que as áreas "modernizadas" convivam também com sua parcela de miséria decorrente do desemprego e da superexploração da força de trabalho.

70, garantindo sua expansão na fase seguinte, quando os recursos voltados para a agroindústria, em geral, já haviam minguado. A análise que fizemos de três setores: soja, açúcar e álcool e celulose e papel comprovam isso

Adotamos, como fio condutor, a abordagem neocorporatista para explicar o fenômeno da formação de grupos de interesses na elaboração e na condução das políticas públicas. Processo pelo qual esses grupos adquirem funções semi-públicas ou públicas regulando todos os elementos que governam as suas próprias atividades. Em outras palavras, procuramos analisar um processo, com todas suas características dinâmicas, indicando o porque e o como da Política Agroindustrial Brasileira.

O enfoque neocorporatista, exposto no segundo capítulo, nos permitiu entender como o Estado operacionaliza as suas Políticas Públicas, interagindo com os grupos privados. Mostramos no nosso trabalho que a elaboração de uma Política Agroindustrial não atende apenas os interesses das associações ou grupos de negócios que, de forma pouco elaborada, tomam de assalto o Estado para submetê-lo às suas necessidades; mas também os interesses de Estado, interesses de Governo e interesses de funcionários.

Como interesses de Estado, a estratégia da Política Agroindustrial cumpre os objetivos de "engrandecimento nacional" e maior presença do País no cenário internacional, devido às suas relações comerciais. Trata-se de agregar valor à produção agrícola e cumprir o pretencioso destino de "celeiro do mundo", como ficou saliente na análise dos Planos de Governo no período analisado. Os interesses de Governo, por sua vez, fazem referência ao nível dos acordos e acertos políticos que permitem a manutenção do controle sobre determinadas áreas que são vitais para a economia do País. Finalmente, os interesses dos funcionários se expressam na criação de estruturas próprias, sempre ligadas ao aparato produtivo, visando à sua perpetuação e à sua cultura.

Nesse capítulo mostramos que o processo de elaboração e implementação de políticas públicas obedece a uma lógica que perpassa quer o nível privado, dos negócios, quer o público. Esta coesão de interesses obtida através de um processo de concertação, é a base da formação do que entendemos e denominamos de Complexos Agroindustriais.

A abordagem neocorporatista dá a suficiente flexibilidade para integrar Estado e grupos de interesses na formulação de Políticas Públicas. Além disso, permite analisar como intervém o Estado e como que os diferentes grupos gravitam em torno deste tendo como âncora as suas Políticas Setoriais.

No terceiro capítulo, apresentamos as principais características da agroindústria processadora a que estamos nos referindo. Vale destacarmos que se trata de uma nova agroindústria, com novas características, diferentemente da agroindústria processadora do primeiro surto industrial brasileiro. Assim, não foi a velha agroindústria que se modernizou, mas sim outra que surgiu, distinta, fruto de novos capitais industriais e financeiros.

Ao contrário do início do Século, quando a integração agricultura-indústria se fazia tendo como base capitais agrários ou mercantis, esta nova integração decorrente da Política Agroindustrial se fez no sentido inverso: da indústria para a agricultura, não se constituindo em um mero prolongamento da atividade rural. Com essa nova agroindústria apoiada nas exportações e nos hábitos de consumo urbano, massifica-se a sua produção e oligopoliza-se o seu crescimento. Dados esses componentes, o comportamento da agroindústria, em relação ao restante da economia, assume um caráter anti-cíclico, tendo sofrido de forma atenuada a estagnação da renda observada no Brasil nos anos 80.

O que procuramos destacar, no terceiro capítulo, é a Política Agroindustrial que conforma novos setores emergentes. Mesmo aqueles setores considerados "novos" sofreram um amplo processo de mudança. Em alguns casos, esta mudança culminou com uma nova internacionalização do seu controle nos anos 80. Aliás, a própria internacionalização que se dá nestes setores denota a importância dos elos estabelecidos entre a agricultura e uma nova agroindústria de origem industrial e financeira. Podemos afirmar portanto, que estamos diante de uma nova agroindústria processadora por dois motivos principais: a) porque são novos capitais envolvidos na produção e articulados com o setor rural e, b) porque o caráter desta agroindústria é oligopólico.

Nesse capítulo apresentamos também, como a agroindústria processadora aparece nos planos governamentais, fazendo uma ligação com o capítulo seguinte, onde apresentamos os instrumentos colocados pelo Governo para o desenvolvimento desta agroindústria.

Mostramos também, através do discurso oficial, como a partir da década de 40, com a economia urbanizada e com os problemas inflacionários decorrentes da carestia, volta-se a pensar no planejamento agroindustrial, desta vez não sob a ótica dos interesses agrários, mas sim do ponto de vista dos interesses industriais urbanos.

Analisamos os planos governamentais dos anos 60, 70 e 80, detectando um claro amadurecimento da idéia de tratar a agroindústria como um setor prioritário haja vista a sua ligação com a agricultura e a sua capacidade de geração de divisas. Observamos, nessas condições, um claro privilégio para certos segmentos, que acabaram recebendo um arsenal de incentivos, subsídios e linhas de crédito. Mereceu destaque especial o II Plano Nacional de Desenvolvimento que expressa uma estratégia de desenvolvimento fundada em "setores de base", o que inclui a produção de matérias-primas, como a celulose, e a abertura de novos campos de exportação de manufaturados. Entre as prioridades do II PND estava o impulso à indústria de alimentos, procurando garantir ao País o lugar de exportador e "celeiro do mundo". Esta estratégia ficou ainda mais saliente, em meados da década de 70, quando tornou-se claro que a economia passava por uma fase de declínio cíclico. Nessa fase, o Governo passou a incentivar unicamente aqueles setores que tinham projetos de desenvolvimento. Entenda-se por isso os setores organizados e articulados em suas políticas com as agências governamentais

Os principais instrumentos utilizados pelo Governo para colocar em prática a Política Agroindustrial, foram os Fundos e Programas Setoriais (apresentados no Capítulo IV). A princípio o Governo havia estabelecido um fundo básico de incentivo à agroindústria. Os recursos à disposição deste fundo eram elevados representando durante o período dos 19 anos analisados algo em torno de US\$ 25 bilhões, sendo US\$ 4 bilhões voltados para aplicações genuinamente agroindustriais. Mais tarde, em meados dos anos 70, o FUNAGRI, como fundo geral, perde sua força sendo retalhado em pequenos pedaços, atendendo a demandas específicas colocadas pelos setores.

No âmbito do FUNAGRI, a maior massa de recursos esteve voltada para a agroindústria sucroalcooleira, seja através do PROÁLCOOL ou através do PROASAL, e para o financiamento da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), beneficiando diretamente o Complexo Soja.

Fora do âmbito do FUNAGRI, neste período, registramos a grande importância que teve o Fiset-Reflorestamento no âmbito do Banco do Brasil e o apoio direto do BNDES para a indústria de celulose e papel. Estima-se que, no período analisado, o Fiset e outros incentivos fiscais tenham carreado para o setor florestal mais de US\$ 2 bilhões, sendo responsáveis por 54% da área reflorestada para a produção de celulose e papel.

Na esfera do BNDES, que passou a contar com recursos extras do PIS/PASEP a partir de 1974, a determinação de apoiar o setor de celulose e papel foi muito clara. Para este setor, especificamente, o Banco não só liberou enormes financiamentos, que chegaram a US\$ 700 milhões em um projeto, como o da Aracruz, como também participou diretamente como "partner" em outros tantos. Ressaltamos que, além disso, para os demais setores agroindustriais de modo geral, o Banco tinha uma ampla gama de produtos sob condições especiais, sendo o principal deles o FINAME. Neste levantamento, enfatizamos também a importância de outros fundos menores como o FINEX, administrado pelo Banco Central, e outros mecanismos de apoio às exportações como o draw-back, o crédito-prêmio e demais.

São estes elementos articulados que se constituem no que denominamos Política Agroindustrial Brasileira. Política esta que permitiu a amarração da agricultura moderna à indústria nos anos 70.

No Capítulo V, voltamos a mesma questão analisando três casos de sucesso diretamente relacionados com essa política. Foram tratadas a indústria de óleos vegetais, a agroindústria suco-alcooleira e a agroindústria de celulose e papel. Estes segmentos agroindustriais são casos exemplares de arranjos entre o setor privado e o setor público em torno de um conjunto de interesses bem definidos.

Observamos nos três casos tratados que os interesses do setor se constituíram em torno de um projeto comum. Em cada um dos casos, alinham-se lado a lado, os interesses agrícolas, industriais, e do Governo. Observamos, então, a

formação de um consenso que, efetivamente, garantiu institucionalmente a base para a elaboração e implementação da referida política.

Os resultados de nossa pesquisa permitiram concluir que:

1) Houve efetivamente uma Política Agroindustrial no Brasil, definida como um conjunto articulado de instrumentos visando especificamente promover o desenvolvimento agroindustrial. Esta política baseou-se na ação consciente do Estado articulado aos interesses dos grupos setoriais. Podemos apontar o seu início na segunda metade dos anos 60 e a sua fase de auge ao final dos anos 70. Nesse período, a conta FUNAGRI, da qual as principais linhas de crédito derivaram, se transforma na principal conta gerida pelo Banco Central e sem qualquer controle por parte do Congresso Nacional. Nesse período toma forma também o que denominamos de FUNAGRI industrial, um recorte particular da conta FUNAGRI voltado para aplicações genuinamente agroindustriais. Mais tarde, com o declínio do FUNAGRI surgem elementos específicos de política voltados para determinados setores, atuando segundo suas necessidades próprias. Nesta segunda fase, mais uma vez, detectamos a presença de uma Política Agroindustrial, só que desta vez incorporando distintos elementos em cada um dos segmentos analisados.

2) O Estado teve um papel fundamental na conformação de determinados setores da agroindústria no período analisado. Vimos, através do discurso governamental e da colocação em prática de determinadas políticas, que havia a intensão deliberada de constituir determinados segmentos da agroindústria, seja por "razões de Estado", seja porque esta seria uma política vital para o sucesso de uma agricultura modernizada, tal como se pretendia. Em um curto espaço de tempo a agricultura deixa de ser um "setor problema", "retardatário" para se tornar o "fio condutor" de segmentos exportadores "que deram certo". Mostramos que muitas dessas políticas bem sucedidas foram vitais para agregar interesses dispersos em torno de um projeto comum claro e objetivo. Isto é o que denominamos de "formação de um setor por fora". Este movimento, no entanto, veio sempre acompanhado, em maior ou menor grau, pela articulação dos seus próprios interesses em torno desse objetivo comum. Evidentemente grande parte dos ramos econômicos no Brasil possuem uma certa articulação interna, porém, não são todos que chegaram a alcançar consenso em torno de uma determinada política. Isto nos leva à terceira conclusão central deste trabalho.

3) Os segmentos que se beneficiaram da Política Agroindustrial estabelecida no período foram aqueles que estavam organizados, no sentido de que haviam alcançado um forte consenso entre os seus diferentes atores e souberam orquestrar os seus interesses. O caso dos setores de óleos vegetais, sucro-alcooleiro e celulose e papel são típicos deste tipo de articulação com o Estado.

Para os óleos vegetais a própria ação de uma associação como a ABIOVE-Associação Brasileira da Indústria de Óleos Vegetais que reúne, ao mesmo tempo, produtores agrícolas, cooperativas, indústrias nacionais e multinacionais, centros de pesquisa e outros já serve para exemplificar o grau de articulação em torno

de uma política definida para o setor. Em função disto, um "arsenal" de linhas de crédito, subsídios, créditos-prêmio, isenções e outros estiveram à disposição do setor sendo repassados a todos os elos da cadeia. Os Empréstimos do Governo Federal (EGFs) por exemplo, que iam parar em grande parte em mãos da indústria, tinham como contrapartida o estabelecimento de Preços Mínimos, que bem ou mal proporcionavam uma renda segura ao agricultor.

No caso da agroindústria suco-alcooleira, a orquestração de interesses foi ainda mais forte e ampla. Esta reuniu um leque de interesses que vai desde a indústria pesada até o proprietário de automóvel movido a álcool, passando pela agricultura, indústria e comércio. Destacamos, neste contexto, a Copersucar que exerceu um papel de liderança setorial monopolizando a representação ao mesmo tempo que orquestrava os interesses de vários atores.

Finalmente para a agroindústria de celulose e papel, o que verificamos é uma bem sucedida articulação por parte das empresas mais poderosas, estabelecendo um projeto de transformação do País em uma base exportadora de celulose e papel. Em função desta articulação, liderada pela ANFPC, e do sucesso de suas ligações junto ao aparelho de Estado, proporcionando terras, capital de giro (florestas) e equipamentos; outros segmentos se agregam ao setor, como é o caso da indústria de máquinas pesadas para o processamento de papel, aparistas, produtores de embalagens e outros. Enfim, segmentos distintos que atuam sob forma orquestrada defendendo interesses comuns. A pesquisa de um número maior de complexos possivelmente revelaria que os mais organizados foram os mais beneficiados.

METODOLOGIA PARA ANÁLISE DOS FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO

Primeiramente, quanto às informações do Banco Central verificamos que os relatórios de diretoria apresentam dois aspectos importantes: a) o montante de recursos administrados pelo Banco sob a rubrica "Fundos e Programas" e b) a participação de cada Fundo, subfundo ou programa no total. Dada a falta de padronização na apresentação destes resultados, devemos proceder a uma verificação mais atenta sob pena de incorrer em problemas de uniformidade, em função das seguintes questões:

1. Existe confusão e grande desencontro quanto à apresentação dos dados do Banco Central pois em alguns relatórios temos Recursos e Aplicações, em outros, temos Saldos, Fluxos ou Projetos Contratados.

2. O valor das aplicações nos Fundos e Programas incluem as despesas inerentes à operação financeira e as variações no nível das disponibilidades. Ou seja, estar-se-á contando como aplicação, a correção monetária sobre a parcela não sacada e o IOF, além de outros encargos, sobre os recursos emprestados. Portanto, a constatação de crescimento nas aplicações deve levar em conta que existem elementos de atualização monetária e impostos, o que pode tornar artificial qualquer estimativa.

3. Há uma certa sazonalidade nas aplicações de recursos como é o que ocorre com os fundos destinados à PGPM (AGF e FGF). Portanto, o deflator utilizado para apresentar os resultados no final do período pode se apresentar distorcido. Por outro lado a ausência de deflator, da forma como se trabalha com os Relatórios do BACEN traz também graves distorções. A sazonalidade implica também em uma certa rotatividade dos recursos utilizados na PGPM, o que leva a que a data de apresentação dos resultados seja arbitrária, causando problemas de avaliação.

4. Segundo Gomes, G.D. et alii (1985) a inclusão das Reservas Monetárias nos Fundos e Programas causa uma séria distorção nas estimativas. Isto porque o Banco Central utiliza normalmente a Conta Reservas Monetárias na administração da Política Monetária do Governo. Trata-se de uma conta essencialmente monetária, cujos recursos provém da política cambial e de política de giro da dívida pública e cujas aplicações servem para dar suporte à política governamental de combate à inflação. A sua inclusão como instrumento de política de desenvolvimento causa distorção apesar de estas Reservas Monetárias cumprirem um importante papel no trato de subsídios e incentivos a determinados setores da economia.

Feitas estas ressalvas é preciso apresentar um modelo de análise que dê conta desses problemas e permita a comparação entre situações diferentes.

Definimos fluxo como a diferença entre dois saldos. O fluxo apresenta o crescimento dos saldos em conta de um determinado Fundo ao longo de um ano. Este conceito difere do conceito de desembolso. Normalmente, a expressão desembolso equivale à expressão aplicação. O desembolso reflete o que foi gasto naquele ano em uma atividade. A equação "Desembolso-Retorno = Saldo" poderia ser utilizada para se compararmos fluxos. Porém, devemos levar em conta as disponibilidades e as despesas incorridas nas operações financeiras. Estas disponibilidades representam recursos que não foram aplicados ou como foi apontado no item 2 anterior, recursos em caixa corrigidos. Da mesma maneira, as despesas administrativas incorridas pelos agentes financeiros não são gastos com aplicações. Portanto a equação correta a ser apresentada deve mostrar: "Desembolsos-Retornos = Saldos + Disponibilidades + Despesas Operacionais". Deve-se ressaltar também que os Retornos têm um "timing" diferente para os diferentes fundos. Isto porque um Fundo de Aplicações de Longo Prazo leva a retornos mais espaçados, enquanto outros fundos de outra natureza podem ter retornos substanciais a cada ano. Isto quer dizer que o montante de saldos, ou mesmo os fluxos, pode ser inexpressivos para Fundos de maturação mais longa. Neste caso vale a recomendação de estudarmos os desembolsos.

Em síntese, o indicador mais preciso das potencialidades de um Fundo ou Programa deve ser o Saldo desde que desprovido de "despesas operacionais" e disponibilidades.

Devemos atentar também para uma particularidade importante no trato destas questões ligadas à fluxos financeiros. Esta particularidade é a de que os saldos ao final do período já se encontram naturalmente indexados, pois dizem respeito a aplicações e retornos corrigidos monetariamente ao longo do ano. Isto quer dizer que tentativas de aplicação de indexadores a estes números a fim de proporcionar elementos para comparações, pode causar uma superestimação das informações. Entretanto, não obstante os saldos não necessitem de correção cambial, pois já vão sendo corrigidos mês a mês, as aplicações têm os seus valores congelados no tempo, no momento do desembolso. Um determinado valor aplicado em uma determinada data será sempre este mesmo valor, o que enseja a necessidade de corrigi-lo para efeito de comparação. Assim, para efeito de comparação será utilizado um indicador estabelecido pela média do IGP-DI de cada ano.

Outra observação importante quanto aos números é a de que as contas do FUNAGRI e de outros fundos já são apresentadas pelo Departamento Econômico do Banco Central de forma consolidada, eliminando problemas de dupla contagem. Isto evita o trabalho de eliminar contrapartidas de certos fundos sobre outros fundos, prática bastante utilizada pelos administradores para a captação de recursos. Caso não houvesse esta eliminação seria praticamente impossível analisarmos os saldos de determinadas contas sem incorrerem em dupla contagem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

LIVROS, ARTIGOS, TESES E DISSERTAÇÕES

- ABREU, Marcelo P. (1990) Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In A Ordem do Progresso : cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. pp. 73-104.
- ACCARINI, José H. (1987) Economia rural e desenvolvimento: reflexões sobre o caso brasileiro. Petrópolis: Vozes. AGUIAR, Ronaldo C. (1976) Estado e pesquisa agropecuária no Brasil. São Paulo: Polis.
- ALBUQUERQUE, Rui H.P.L. de (1982) Capital comercial, indústria têxtil e produção agrícola. São Paulo: HUCITEC.
- _____. & GARCIA, Ronaldo C. (1983) Política científica e tecnológica para setor agroindustrial: Reflexões sobre a experiência brasileira. In: SEMINÁRIO LATINO-AMERICANO SOBRE ESTRATÉGIAS DE DESAROLLO TECNOLÓGICO, Assunção. Mimeo.
- ALCOUFFE, Alain (1985) Coter ou perir: un dilemme pour les firmes agroalimentaires prises entre les prix agricoles, la distribution e les multinationales. Revue d'Economie industrielle, Paris, v. 31, n.1.
- ALVES, Denisard C., SAYAD, João (1975) Plano estratégico de desenvolvimento (1968-70). In: LAFER, Betty M. (org.) O planejamento no Brasil. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, pp. 91-110.
- AQUINO, Cleber (org.) (1989) História empresarial vivida. São Paulo: Gazeta Mercantil. (Vol.III)
- ANCIÃES, Adolpho W. F. (1978) Avaliação tecnológica do álcool etílico. Brasília: CNPq.
- ARACRUZ: soon a 1.000.000 t/y pulp mill (1989) Know-how wire: Jaakko Poyry Client Magazine, Helsinki, pp. 28-29, jan. 1989.
- ARACRUZ expansion completed: over one million tons of pulp a Year (1991) Know-how wire: Jaakko Poyry Client Magazine, Helsinki, p. 16-17, jan. 1991.
- ARAÚJO Jr., José T. (1985) Tecnologia, concorrência e mudança estrutural: a experiência brasileira recente. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. (Série PNPE, nº 11).
- ASPECTOS da vida administrativa do Instituto Nacional do Pinho (1962) In: Anuário Brasileiro de Economia Florestal. Rio de Janeiro, nº 14, p. 7-46.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA ALIMENTAÇÃO (s.d.) A indústria brasileira de alimentação hoje. São Paulo: ABIA Mimeo.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE PAPEL E CELULOSE (1989) Relatório estatístico. São Paulo: ANFPC.

- BACHA, Carlos J. C. (1991) A expansão da silvicultura no Brasil. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, v. 45, nº1, p. 145-168, jan/mar 1991.
- _____. (1991) A situação atual dos dados sobre reflorestamento no Brasil. Piracicaba: ESALQ.
- BAER, W. (1985) A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV.
- BANCO DO BRASIL (1986) Manual Fiset. Brasília: Banco do Brasil.
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES (1986) Súmulas Prospectivas. Rio de Janeiro: BNDES. (Textos para discussão 3).
- _____. (1990) A participação do Sistema BNDES na evolução do setor de celulose e papel no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES.
- BARROS de CASTRO, Antônio (1969) A Industrialização Descentralizada do Brasil In Sete Ensaios Sobre a Economia Brasileira. Rio de Janeiro: Forense.
- _____. (1985) Ajustamento e transformação. A economia brasileira de 1974 a 1984 In: _____ & Pires de Souza, F. E. A Economia Brasileira em Marcha Forçada. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BARZELAY, Michael (1980) The political economy of alcohol energy in Brazil. Institute of Energy Studies, Stanford University. Mimeo. (Report 5-3).
- BAUMANN, Renato (1989) Ajuste externo: experiência recente e perspectivas para a próxima década. Brasília, IPEA/IPLAN. Mimeo
- BELIK, Walter (1982) O programa energético brasileiro e o setor externo. Dissertação de Mestrado - EAESP, Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. Mimeo.
- _____. (1985) A tecnologia em um setor controlado: o caso da agroindústria canavieira em São Paulo. Cad. Difusão de Tecnol. Brasília. Vol.2, nº1. jan/abril. pp.99-136..
- _____. (1989) Mercado dinâmico e acessível faz mudar indústria de alimentos. In Gazeta Mercantil. São Paulo, 21 fev. 1989.
- BELLON, B. et al (1983) L'industrie en France. Paris: Centre de Recherche en Economie Industrielle.
- BENEVIDES, Maria Vitória M. (1979) O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política 1956- 61. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BERTRAND, Jean-Pierre (1982) Systemes agri-alimentaires: methodes d'analyse, divison du travail, modes d'organisation et strategies. Seminaire de doctorat - INRA, Université de Paris I - Pantheon-Sorbonne.
- _____. et alii. (1987) O mundo da soja. São Paulo: HUCITEC
- BITTENCOURT de ARAÚJO, Ney et al (1990) Complexo Agroindustrial : O "Agribusiness" Brasileiro. São Paulo: Agroceres.

- BONTEMPO, Helio C. (s.d.) Subsídios e incentivos: uma avaliação quantitativa parcial. Brasília: Banco Central do Brasil. DEPEC/DIPEC. Mimeo.
- BORGES, Júlio M.M. (1980) Desenvolvimento econômico, política energética e álcool. São Paulo: s.c.p. Mimeo.
- BORGES, Uta et alii (1983) Proálcool: análise e aplicação do Programa Brasileiro de Combustível Bioenergético. Berlim: Instituto Latino-Americano da Universidade Livre de Berlim. Mimeo. (Documento para Discussão nº 13)
- BRAGA, H., BAUMANN, R. (1985) Subsídios implícitos nos créditos oficiais à exportação: quantificação e avaliação. In Revista Pesquisa e Planejamento Econômico. Rio de Janeiro: IPEA. Vol 15, nº 3. p. 575-596.
- BURBACH, Roger & FLYNN, Patricia (1980) Agroindústria nas Américas. Rio de Janeiro: Zahar.
- BYÉ, P. & MOUNIER, A. (1980) Croissance agro-industrielle et changement des techniques (stratégie des acteurs et enjeux des techniques). Grenoble: s.c.p. Mimeo.
- CAMARGO, Paulo E. (1990) O sistema brasileiro de financiamento às exportações e os setores industriais beneficiados. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP. Mimeo (Relatório de Monografia).
- CANDAL, Arthur (1977) Industrialização Brasileira: diagnóstico e perspectivas. S.l.p. : s.c.p.
- CANO, Wilson (1977) Raízes da Concentração Industrial o Brasil. São Paulo: T.A. Queiroz.
- CARDOSO de MELLO, João Manuel (1975) O capitalismo tardio: Contribuição a revisão crítica da formação e desenvolvimento da economia brasileira. Tese de doutoramento. Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP. Mimeo.
- CARDOSO, Fernando H. (1975) Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER Betty. M. (org.) Planejamento no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva.
- _____. (1975) Autoritarismo e democratização. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARVALHO, Luis C. C. (1985) Proálcool: despesas e receitas a nível de governo. São Paulo: SOPRAL. (Coleção SOPRAL).
- CASTRO, Ana C. (1984) Ciência e tecnologia para a agricultura: uma análise dos planos de desenvolvimento. Cadernos de Difusão de Tecnologia. Brasília: EMBRAPA. Vol 1, nº 3, p. 309-344, set/dez 1984.
- CAVALCANTE de ALBUQUERQUE, Marcos C. & NICOL, Robert (1987) Economia agrícola: o setor primário e a evolução da economia brasileira. São Paulo: McGraw-Hill.
- CAWSON, Alan (1985) Varieties of corporatism: the importance of meso-level of interest intermediation. In: Organized interests and the State: studies in meso-corporatism. London: Sage Publications.
- _____. (1986) Corporatism and political theory. Oxford: Basil Blackwell.

- COELHO, Carlos N. (1986) Alguns aspectos do EGF como instrumento operacional da política de preços mínimos. In: Opções de política econômica. Brasília: CFP. pp. 59-88. (Estudos especiais, Vol 19)
- COMIN, A., MULLER, G. (1985) Crédito, modernização e atraso. São Paulo: CEBRAP. (Cadernos CEBRAP, 6)
- COMISSÃO DOS INCENTIVOS FISCAIS - COMIF (1986). Relatório de avaliação dos incentivos fiscais regidos pelo Decreto-Lei nº 1376 de 12 de dez. de 1974. Brasília: IPEA.
- COMISSÃO EXECUTIVA NACIONAL DO ALCOOL - CENAL (1984). Valor e custo social do álcool carburante no Brasil. Brasília: SOPRAL. (Série estudos sócio-econômicos)
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - CDE (1974). Programa Nacional de Papel e Celulose. Brasília: CDE. Mimeo.
- CONSELHO ESTADUAL DE ENERGIA - CEE (1987). Pesquisa de mercado do álcool de cana produzido no estado de São Paulo. São Paulo: CEE. Mimeo.
- CORIAT, Benjamin (1982) Alcool: enquête au Bresil sur un programme agro-energetique de substitution au petrole. Paris: Christian Bourgois.
- CORREA do LAGO, Luiz A. (1990) A retomada do crescimento e as distorções do "milagre" 1967-73. In: ABREU, M. P. (org.) A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus. pp. 233-294.
- CORSANI, Antonella (1988) Les industries alimentaires italiennes allemandes et françaises depuis les années 1950: convergences et différences. Revue d'économie industrielle. Paris, nº 44, 2º trim. 1966.
- COX, Graham, LOWE, Philip & WINTER, Michael (1986) From State direction to self regulation: the historical development of corporatism in British agriculture. Policy and Politics. Vol 14, nº 4, p. 475-490
- CRUZ, Paulo D. (1984) Dívida externa e política econômica São Paulo: Brasiliense.
- CYRILLO, Denise C. (1987) O papel dos supermercados no varejo de alimentos. São Paulo: FIPE-USP. (Série ensaios econômicos, nº 68)
- DALL'ACQUA, Fernando (1985) Relações entre agricultura e indústria no Brasil, 1930-1960. Rev Econ. Pol.. São Paulo. Vol 5, nº 3, julho/setembro, pp.61-82.
- DAVIS, John A. & GOLDBERG, Ray A. (1957) A concept of agribusiness. Boston: Harvard University. (Graduate School of Business Administration)
- DE JANVRY, Alain (1981). The agrarian question and reformism in Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press.
- DEAN, Warren (1971) A industrialização de São Paulo. São Paulo: DIFEL.
- DELFINO NETO, Antônio (1964) A agricultura no Programa de Ação econômica do governo 1964-66. In: _____. Problemas econômicos da agricultura brasileira. São Paulo: FEA/USP. (Boletim nº 40, cadeira XXV)

- DELGADO, Guilherme C. (1989) Tendências da demanda agrícola face a política econômica. In: Anais do 26^o CONGRESSO ANUAL DA SOBER. Fortaleza. pp. 71-106.
- DRAIBE, Sônia (1985) Rumos e metamorfoses: Um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil, 1930-1960. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- DREIFUSS, René Armand (1987) 1964, a conquista do Estado: ação política no poder e golpe de classe. 5^a ed. Petrópolis: Vozes.
- DUNQUETTE, Michel (1989) Grands seigneurs et multinacionais: l'économie politique de l'ethanol au Brésil. Montreal: Presses de l'Université de Montreal.
- FERNANDES, Florestan (1976) A revolução burguesa no Brasil. 2^a ed. Rio de Janeiro: Zahar.
- FONSECA, Juarez B. (1986) Conta álcool e conta governo: um balanço da comercialização do álcool carburante. Revista Análise & Conjuntura. Belo Horizonte, Vol. 1, n^o 2, p. 143-150.
- FONSECA, Rinaldo B. (1990) O comércio agrícola mundial: perspectivas para o Brasil. Campinas: FECAMP. Mimeo. (Relatório de pesquisa)
- FRITSCH, Winston (1990) Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. In: A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus. pp. 31-72.
- FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (1985). Projeto do Instituto do Açúcar e do Alcool: (relatório preliminar). São Paulo: FUNDAP. Mimeo.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (1980). Investimento externo e tendência oligopolista no comércio interno brasileiro: um diagnóstico preliminar. São Paulo: FGV. (Relatório final de pesquisa)
- FUNDAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA DE SÃO PAULO (1987). O Mercado do álcool de cana produzido no Estado de S. Paulo: estudo das políticas de preços e incentivos. São Paulo: FUNDEPAG/ Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia de São Paulo. Mimeo. (Estudo desenvolvido pela Fundação para o Desenvolvimento da Pesquisa Agropecuária e Secretaria de Indústria, Comércio, Ciência e Tecnologia de São Paulo)
- FURTADO, Celso (1977) Formação econômica do Brasil. 15^a ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- GASQUES, José G. et al. (1988) Gastos públicos na agricultura: estrutura e resultados. Brasília: IPLAN/IPEA. Mimeo. (Dados conjunturais da agropecuária, 153).
- GATTO, Francisco & GUTMAN, Graciela E. (1990) El sector agroalimentario argentino. In: _____. Agroindustrias en la Argentina. Buenos Aires: CEPAL. pp. 17-43.
- GOLDBERG, Ray A. (1968) Agribusiness Coordination. Boston: Harvard University.
- GOMENSORO, Sônia C.M. (1985) Proálcool: Um estudo sobre a formulação de um programa econômico do governo. Dissertação de Mestrado. CPDA, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.

- GOMES, Guilherme D. et alii (1985) Autoridades monetárias: institucionalidade, papel no ajustamento externo e no financiamento da economia. Rio de Janeiro: ENDES.
- GOMEZ, Sergio (1989) O complexo agroindustrial no Brasil, México e Chile. Revista de Estudios Rurales Latinoamericanos, Bogota, pp. 7-30, ene/abr.
- GINER, G., YRUELA, P.M. (1988) Sobre la naturaleza y modalidades del corporatismo. In: _____ El corporatismo en Espana. Barcelona: Ariel.
- GONÇALVES NETO, Wenceslau (1991) Estado e agricultura no Brasil. São Paulo. Tese de doutoramento. São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- GOODMAN, D. et al. (1987) From farming to biotechnology: a theory of agro-industrial development. Oxford: Basil- Blackwell.
- _____. (1991) Complexos agroindustriais e outros complexos. Rev. Reforma Agrária. ABRA. Vol 21. nº 3. pp.5-34. set/dez.
- GREEN, Raul H. (1988) Nuevas estructuras del comercio agroalimentario mundial y cambio de las estrategias de las e empresas multinacionales. In: SEMINÁRIO ARGENTINA-BRASIL-URUGUAI; OPÇÕES E DESAFIOS PARA OS SEUS SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS E ALIMENTARES, Rio de Janeiro. Mimeo.
- _____. & ROCHA dos SANTOS, Roseli (1991) Uma reflexão teórico-metodológica sobre o processo de reestruturação do setor agroalimentar na América Latina. In: SEMINÁRIO INOVAÇÕES, TECNOLOGIAS E REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR. Curitiba.
- GRISON, Antônio J. et alii (1986) Mercado e comercialização de grãos, óleos e farelos. In: ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS DE RAÇÕES E ÓLEOS VEGETAIS, Campinas: UNICAMP, pp.223-259.
- GUALBERTO, V. (1948) A economia madeireira e o Instituto Nacional do Pinho. Anuário Brasileiro de Economia Florestal, Vol. 1, nº 1, pp. 11-27.
- GUARNIERI, Laura, NUNES, Edewal R.F. (1986) Alternativas da demanda de álcool com relação a capacidade instalada. São Paulo: Conselho Estadual de Energia.
- GUSTAVO da COSTA, Jorge (1971) Planejamento governamental: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: FGV.
- HAGUENAUER, L. et al. (1984) Os complexos industriais na economia brasileira. Rio de Janeiro: IEL/UFRJ (Textos para discussão, nº 2).
- HAMBURGUER, Sônia I. (1986) Dinâmica econômica do Complexo de Óleos Vegetais In: ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS DE RAÇÕES E ÓLEOS VEGETAIS, Campinas: UNICAMP, pp.19-43.
- HOMEM de MELO, Fernando, PELIN, E.R. (1984) As soluções energéticas e a economia brasileira. São Paulo: HUCITEC.
- _____. (1990) A crise da soja no Brasil Central. Rev Conj. Econômica. Vol.44, nº10. pp.44-46.

- INP refloresta solo dos pampas.(1965) Revista Cooperçotia, pp 52-53. maio 1965.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL - IBDF (1985).
Relatório Anual de Atividades. Brasília: IBDF. Folheto
- O INSTITUTO NACIONAL DO PINHO (1948). Anuário Brasileiro de Economia Florestal,
Rio de Janeiro, Vol. 1, nº 1, pp. 38-48.
- INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (1988). Papel e celulose: fase florestal e industrial. São Paulo: IPT. (PATI - Programa de Atualização Tecnológica e Industrial)
- _____. (1988) Celulose e papel: tecnologia de fabricação da pasta celulósica. São Paulo: IPT. Vol. I.
- ITO EXPORTA gema líquida para o Japão. Gazeta Mercantil. 31 de julho de 1990. p.1.
- JESUS de SOUZA, Nali (1988) O papel da agricultura na integração intersetorial brasileira. Tese de doutoramento. São Paulo. Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.
- KAGEYAMA, ÂNGELA A. (1984) Agroindústria: conceitos e parâmetros principais In: São Paulo - SICCT (1984) As condições de operação da agroindústria paulista. Campinas: UNICAMP. (Relatório de Pesquisa, vol.II)
- _____. (1985) Modernização, produtividade e emprego na agricultura - uma análise regional. Campinas. Tese de doutoramento. Instituto de Economia, UNICAMP.
- KAGEYAMA, Ângela A. & GRAZIANO da SILVA, José (1987) A dinâmica da agricultura brasileira: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: Kageyama, Angela (coord.). Projeto dinâmica da agricultura brasileira 1965-1985. Campinas: IPEA/UNICAMP. Cap. 1. Mimeo.
- KAGEYAMA, Ângela A. et alii. (1990) O novo Padrão Agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.C., et al. (org.) Agricultura e políticas públicas brasileiras. Campinas: IPEA. p. 113-221 (Série IPEA, nº 127)
- KEYNES, John M (1984) O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.) John Maynard Keynes. São Paulo: Ática.
- LAFER, Celso (1975) O planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas (1956-60) In: LAFER, Betty (org.) O Planejamento no Brasil. 3.a edição. São Paulo: Perspectiva. pp.29-50.
- LAURET, François (1983) Sur les études de filières agro-alimentaires. Revue Economies et Sociétés (Cahiers de l'ISMEA). Serie A6, nº17, maio, pp.721-740.
- LAUSCHNER, Roque (1979) Agro-indústria desarrollo económico. Dissertação de mestrado. Escolatina. Facultad de Ciencias Economicas, Universidad de Chile.(Reimpressão da edição de 1974)
- LEFEBVRE, H. (1975) Lógica formal / lógica dialética. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- LEONE e Associados Consultores Industriais (1968) Relatório da Pesquisa sobre a Estrutura Brasileira de Produção e Consumo de Celulose e Papel. Rio de Janeiro: José Carlos Leone e Associados Consultores Industriais. (3 volumes)

- LESSA, Carlos (1975) Quinze anos de política econômica. São Paulo: Brasiliense.
- _____. (1978) A estratégia de desenvolvimento, 1974-76: sonho ou fracasso. Tese para concurso de Professor Titular. Rio de Janeiro. Faculdade de Economia e Administração, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- LIMA, João P. (1987) Estado e agroindústria canavieira no Nordeste. A acumulação administrada In: ANAIS DO XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPEC. Salvador.
- LOPES, Mauro R. (1985) A nova política agrícola norte-americana. Brasília: MA/CFP. (Estudos Especiais, Vol.16, julho)
- A LUTA pela auto-suficiência (1976). Visão, Vol 49, nº 10, 8 nov. 1976, pp. 79-84.
- MACARINI, José P. (1984) Um estudo da política econômica do "milagre" brasileiro (1969-73). Dissertação de mestrado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP. Mimeo.
- MACEDO, Roberto B. (1975) Plano trienal de desenvolvimento econômico e social (1963-65). In: LAFER, Betty Mindlin (Org.) O planejamento no Brasil. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva. pp. 51-68.
- MACHADO desafia reflorestamento (1965). Revista Coopercotia, pp. 20-25, jan. 1965.
- MALASSIS, L., PADILHA, M. (1973) Economie agroalimentaire: Vol. I: economie de la consommation e de la production agroalimentaire. 1ª ed. Paris: Cujas.
- MANOEL, Álvaro (1986) Política agrícola, eficiência e concentração na agricultura brasileira: um estudo do setor canavieiro paulista. São Paulo: IPE/USP. (Relatório de Pesquisa 54)
- MANOLESCO, Mihail (1938) O século do corporativismo: doutrina do corporativismo integral e puro. Rio de Janeiro: José Olympio.
- MARCON, E. M. & BARBOSA dos SANTOS, F. (1981) Fundo de Financiamento à Exportação - FINEX. Brasília: Banco Central do Brasil. Mimeo.
- MARQUES, Mariano C. (1985) A nova política agrícola norte-americana e seus reflexos no comércio agrícola mundial. Brasília: MA/CFP. (Estudos Especiais, Vol.17, outubro)
- MARTINS, Luciano (1985) Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- MARTINS, Sônia S. (1986) Fluxos de transformação da produção vegetal em produção animal In: ANAIS DO SEMINÁRIO SOBRE COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS DE RAÇÕES E ÓLEOS VEGETAIS, Campinas: UNICAMP. pp.109-140.
- MARX, Karl (1975) O Capital: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. T. 1, Vol. 1 e 2.
- MATHIAS, Gilberto & SALAMA, Pierre (1983) O Estado superdesenvolvido: ensaios sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo. São Paulo: Brasiliense.
- MATTAR, Hélio (1980) Programa Energético Nacional: possibilidades e impactos. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas. Mimeo.

- _____ (coord.) (1980) Caracterização técnico-econômica de fontes de energia não provenientes de biomassas vegetais. São Paulo: IPT/CESP. Mimeo. (Monografia, nº 60)
- MERCADO FUTURO receberá incentivo de US\$ 480 milhões. Folha de São Paulo. 23 de agosto de 1988.
- MINISTÉRIO DA INFRA-ESTRUTURA (1990). Balanco Energético Nacional. Brasília: Ministério de Minas e Energia.
- MOLLO, Maria de L.R. (1983) Política de garantia de preços mínimos: uma avaliação. Brasília: CFP. (Coleção análise e pesquisa, Vol. 28)
- MONTAGNER, Paula (1990) Agroindústria: evolução de um instrumento analítico. Dissertação de Mestrado. Instituto de Economia, UNICAMP. Mimeo.
- MOYANO, Eduardo (1988) La agricultura entre el nuevo y el viejo corporatismo. In: El corporatismo en Espana. Barcelona: Ariel Sociologia. p. 179-225.
- _____. (1989) Una aproximacion socio política al proteccionismo en la agricultura. Revista de Economia. Madrid, Vol. 66, p. 163-174, fev. 1989.
- MULLER, Charles C. (1983) Das oligarquias agrárias ao predomínio urbano industrial: um estudo do processo de políticas agrícolas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. (Série PNPE, 9)
- MULLER, Geraldo (1980) Estrutura e dinâmica do complexo agroindustrial brasileiro. Tese de doutoramento. São Paulo. Departamento de Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. Mimeo.
- _____. (1981) O complexo agroindustrial brasileiro. São Paulo: FGV. (Relatório de Pesquisa, nº 13, baseado em sua Tese de doutoramento).
- _____. (1987a) A economia política do complexo agroindustrial brasileiro (Notas básicas para elaboração de um programa de pesquisa). Revista Geografia. Vol.12, nº 23, p. 129-141, abr. 1987.
- _____. (1987b) Notas preliminares sobre complexo industrial e complexo agroindustrial. In: SEMINÁRIO SOBRE COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS, 1987, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: IEL/UF RJ.
- NAJBERG, Sheila (1989) Privatização de recursos públicos: os empréstimos do sistema BNDES ao setor privado nacional com correção monetária parcial. Dissertação de Mestrado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- NICHOLLS, William H. (1963) O "excedente agrícola" como fator de desenvolvimento econômico In: CIDADE de ARAUJO, P.F. et al. (coords.) (1975) Desenvolvimento da agricultura: natureza do processo e modelos dualistas. São Paulo: Pioneira. pp. 3-38.
- NIELSEN avalia mercado internacional e destaca potencial latino-americano. (1990) São Paulo: NIELSEN. (Informe da NIELSEN Serviços de Marketing)
- NÓBREGA, Mailson F. da (1985) Desafios da política agrícola. São Paulo: Gazeta Mercantil/CNPq.

- NOGUEIRA da CRUZ, H. (coord.) (1988) Avaliação do impacto econômico das biotecnologias do setor de celulose e papel. São Paulo: FIPE. (Relatório de pesquisa - PADCT - sub-programa de biotecnologia)
- O'CONNOR, James (1977) USA: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- O'DONNELL, Guillermo (1977) Apuntes para una teoria de Estado. Buenos Aires: CEDES/GE. Mimeo. (CLACSO, 9)
- _____. (1982) Formação histórica comparada do aparelho estatal no terceiro mundo e a transformação sócio-econômica. Revista de Economia e Desenvolvimento. p. 17-37, jul. 1982.
- _____. (1986) Tensões no estado burocrático-autoritário e a questão da democracia. In: Contrapontos: autoritarismo e democratização. São Paulo: Vértice.
- O'DONNELL, Guillermo, OSZLAK, Oscar (1976) Estado y políticas estatales en America Latina: hacia una estratégia de investigación. Buenos Aires: CEDES/GE. (CLACSO, nº 4 B)
- OFFE, Claus (1989) Atribuição de status público aos grupos de interesse. In: Capitalismo desorganizado. São Paulo: Brasiliense.
- OHMAE, Kenichi (1989) O poder da tríade: A emergência da concorrência global. São Paulo: Pioneira.
- OLIVEIRA, Adilson (1991) Reassessing the Brazilian Alcohol Programme. Review Energy Policy, jan/feb. s.l.p.: Butter Worth- Heinemann Ltda.
- OLIVEIRA, João do C., PONTE de ALBUQUERQUE, C. (1977) Avaliação da política de Preços mínimos. Brasília: CFP. (Coleção análise e Pesquisa, vol. 2)
- OMAN, Charles et alii. (1988) New forms of investment in mining, petrochemical, automotive, textiles and food industries in developing countries. S.l.p.: OECD (Development Center Studies). Mimeo.
- ORENSTEIN, Luiz, SOCHACZEWSKY, Antonio C. (1989) Democracia com desenvolvimento: 1956-1961. In: ABREU, M.P. (org.) A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus. p. 171-196.
- ORTEGA, Antonio C. & Reis, M. (1986) Dinâmica econômica do complexo rações. In: SEMINÁRIO SOBRE COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS DE RAÇÕES E ÓLEOS VEGETAIS, São Paulo. Campinas: UNICAMP. p. 89-107.
- ORTEGA, Antônio C. (1988) Rações: Da especialização à integração vertical. Campinas: UNICAMP/CNPq.
- PADIS, Pedro Calil (1979) Agricultura e subdesenvolvimento. In: _____(org.). América Latina: cinquenta anos de industrialização. São Paulo: HUCITEC. p. 219-241
- PAIM, Gilberto (1957) Industrialização e economia natural. Rio de Janeiro: ISEB-MEC. (Série Textos Brasileiros de Economia, 1).

- PAMPLONA, Confúcio (1984) Proálcool: Impacto em termos técnico-econômicos e sociais do programa no Brasil. Rio de Janeiro: SOPRAL/MIC-IAA.
- PEÇANHA, Cláudio A. (1985) O papel do BNDES no Programa Nacional do Alcool In: ANAIS DO SIMPÓSIO INTERNACIONAL COPERSUCAR - AÇÚCAR E ALCOOL, São Paulo.
- PELIN, Eli R. (1985) Avaliação econômica do álcool hidratado carburante no curto e médio prazos. São Paulo: IPE/USP (Série Ensaio Econômicos)
- PETRONE, Maria T.S. (1968) A lavoura canavieira em São Paulo: expansão e declínio (1765-1851). São Paulo: DIFEL.
- PIGATTI JUNIOR, L., WATANABE, I. (1987) Sociedade em conta de participação equiparada a pessoa jurídica. O Estado de S. Paulo, 11 out. de 1987, p. 43-45.
- PINASSI, Maria O. (1987) Do engenho central à agroindústria: O regime de fornecimento de canas. São Paulo: CEDEC. (Cadernos CEDEC 9)
- PINTO, Luiz Carlos G. (1981) Notas sobre a política de crédito rural. Campinas: UNICAMP. (Convênio Fundação FORD/UNICAMP)
- PIRES, E. & BIELSCHOWSKI, R. (1978) Estrutura industrial e progresso técnico na produção de laticínios. In: Dois estudos sobre tecnologia de alimentos. Brasília: IPEA. (Série Monográfica, nº 27)
- POSSAS, Mario L. (1990) Concorrência, inovação e complexos industriais: algumas questões conceituais. In: SEMINÁRIO MUDANÇA TÉCNICA E REESTRUTURAÇÃO AGROINDUSTRIAL, UNICAMP, Campinas. Mimeo.
- POULANTZAS, Nicos (1978) O Estado, o Poder e o Socialismo. Rio de Janeiro: Graal.
- PRADO, Eleutério F. S. (1981) Estrutura tecnológica e desenvolvimento regional. São Paulo: IPE/USP. (Ensaio econômico, nº 10)
- PRADO Jr., Caio (1970) História econômica do Brasil. 12ª ed. São Paulo: Brasiliense.
- PROCHNIK, V. (1987) Notas sobre a delimitação de complexo agroindustrial. In: SEMINÁRIO SOBRE COMPLEXOS INDUSTRIAIS, IIE/UFRJ, Rio de Janeiro. Mimeo.
- QUADROS, Valdir J. (1991) O milagre brasileiro e a expansão da nova classe média. Tese de doutoramento. Campinas. Instituto de Economia. UNICAMP.
- RAMOS, P. (1983) Um estudo da evolução e da estrutura da agroindústria canavieira no Estado de São Paulo (1930/1982). São Paulo. Dissertação de Mestrado EAESP/FGV.
- _____. & BELIK, W. (1989) A intervenção estatal e a agroindústria canavieira no Brasil. Rev. Econ. Soc. Rural, Brasília, SOBER, Vol.27, nº 2, abril/jun, pp.197-214.
- RANGEL, Ignácio (1962). A Questão agrária brasileira. Recife: Comissão de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.
- REISS, Gerald (1983) O crescimento da empresa industrial na economia cafeeira. Rev. Ec. Pol. São Paulo, Vol.3. nº2, 1983.

- RIBAS, L.C. (1990). A Economia, a legislação e a política florestal brasileiras in Anais do 6º Congresso Florestal Brasileiro. Campos de Jordão. pp. 179-184.
- RIZZI, Aldair T. & URBAN, Maria L. (1991) Reestruturação da Agroindústria Alimentar In GRAZIANO da SILVA, J. et alii (org.) ANAIS DO SEMINÁRIO INOVAÇÕES TECNOLÓGICAS E REESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA ALIMENTAR, Curitiba: CNPq-CAPES/COFECUB-UFPR, pp.135-150.
- SALLES FILHO, Sérgio & ROCHA, Paulo T. G.(1990) Perspectivas para setor de carnes. Campinas: FECAMP. Mimeo.(Relatório de Pesquisa)
- SAMPAIO, Plínio (1976) Capital estrangeiro na agricultura brasileira. Petrópolis: Vozes.
- SANTOS, Maria H. de C. (1989) Avaliação político-institucional do Próalcool: Grupos de interesse e conflito interburocrático. Rev Plan e Pol. Publicaç. Rio de Janeiro. IPEA. Vol. 1. n.1 pp.127-152
- SÃO PAULO - SICCT (1982) Perfil técnico-econômico da agroindústria no Estado de São Paulo: Análise da agroindústria de alimentos. São Paulo: SICCT.
- _____. (1986) SEMINÁRIO SOBRE COMPLEXOS AGROINDUSTRIAIS DE RAÇÕES E ÓLEOS VEGETAIS, São Paulo. Campinas: UNICAMP
- SAYAD, João (1984) Crédito rural no Brasil. São Paulo: FIPE/PIONEIRA.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974). Still the century of corporatism. The Review of Politics. Indiana. Vol.36, nº 1. Jan. 1974.
- _____. (1985). Neocorporatismo y Estado. REIS- Revista Espanhola de Sociologia, Madri, nº 31, 1985, pp. 47-78. Madrid.
- _____. (1988). Sectors in modern capitalism: modes of governance and variations in performance. Agosto de 1988. Mimeo. (O mesmo texto pode ser encontrado em BRUNETTA (ed.) Labour relatives and economic performance. London: MacMillan Press, 1990)
- _____. (1989). Corporatism is dead! Long live corporatism. Rev. Government and Opposition. V. 24,nº 1, Winter 1989. pp 54-73.(The Andrew Shonfield LecturesIV)
- SCHUH, G. Edward (1971) O desenvolvimento da agricultura no Brasil. Rio de Janeiro: Apec (A partir de Manuscritos de 1968).
- SERRA, José (1982) Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra In: Belluzzo,L.G.M.& Coutinho, R. (orgs.) Desenvolvimento capitalista no Brasil - Ensaios sobre a crise. São Paulo: Brasiliense. pp 57-121.
- SILVA, José R. (1984) Rações balanceadas e óleos vegetais In: São Paulo - SICCT (1984) As condições de operação da agroindústria paulista. Campinas: UNICAMP. (Relatório de pesquisa III.7).
- SILVA, Sergio (1976) Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil. São Paulo: Alfa-Ômega.
- SIMONSEN,R.C. & GUDIN,E. (1977) A controvérsia do planejamento na economia brasileira. Rio de Janeiro: IPEA.(Série Pesamento Ec. Bras. nº 3).

- SKIDMORE, Thomas E. (1979) Brasil: de Getúlio a Castelo Branco (1930-1964). 6.a edição. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____. (1988) Brasil: de Castelo a Tancredo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SMITH, Gordon W. (1966) A política de preços mínimos In: LOPES, M.R. (Editor) (1978) A Política de Preços Mínimos-Estudos Técnicos 1949/79. Brasília: CFP. (Coleção Anal. e Pesq.,11)
- SOARES, Sebastião J.M. (coord.) (1990). Desenvolvimento tecnológico da indústria e a constituição de um sistema nacional de inovação no Brasil - O setor Celulose - Papel. Campinas: FECAMP.
- SORJ, Bernardo (1980) Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Rio de Janeiro:Zahar.
- SOTO B., Fernando A. (1992) Da indústria do papel ao complexo florestal: O caminho do corporatismo tradicional ao neocorporatismo. Tese de doutoramento. Campinas. Instituto de Economia. UNICAMP.
- STREECK, Wolfgang & SCHMITTER, Philippe C. (1985). Private Interest Government - Beyond Market and State. Londres: SAGE. (SAGE, Studies in neo-corporatismo).
- SUAREZ, Blanca & VIGORITO, Raul (1981) Capital Estranjero y Complejos Agroalimentarios en America Latina: História y Estratégias. México:ILET. marco de 1981. Mimeo.
- SUCHEK, Valentin I.(1990) Tendências dos Mercados de Papel e Celulose. In: VII REUNIÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE PAPEL E CELULOSE Canela,1990. Mimeo.
- SUZIGAN, Wilson (1986) Indústria no Brasil. São Paulo: Brasiliense
- SZMERECSÁNYI, Tamás (1979) O planejamento da agroindústria canavieira no Brasil (1930-1975). São Paulo: HUCITEC-UNICAMP.
- _____. (1981) O desenvolvimento da produção agropecuária-1930-70. Campinas: UNICAMP. mimeo.
- _____. (1983) Nota sobre o complexo agroindustrial e a industrialização da agricultura no Brasil. Rev. Econ. Política, vol. 3, no 2, pp.141-4.
- _____. (1986) Growth and crisis of the brazilian sugar industry, 1914-39. São Paulo: FIPE/USP. (Texto para discussão 19/86)
- _____. (1988). Concorrência e complementaridade no Setor Açucareiro. 4 émes Rencontres Internationales d'Agropolis, Montpellier.
- TAVARES, Maria da C. (1977) Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil In Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. 6 a. edição. Rio de Janeiro: Zahar

- _____. (1985) A Retomada da Hegemonia Norte-Americana In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE ENDIVIDAMENTO EXTERNO, ESTRATÉGIAS DE NEGOCIAÇÃO e POLÍTICAS ECONÔMICAS NA AMÉRICA LATINA. Campinas. Mimeo.
- TEIXEIRA, E. & BIASOTO, G. (s.d.) Setor Público nos anos oitenta: desequilíbrio e ruptura no Padrão de financiamento. Campinas: CECON/IE/UNICAMP. Mimeo.
- TEIXEIRA NETO, Rodrigo (1991) A Situação atual da indústria de alimentos no Brasil IN Lemos, P.B.(organizador) Três Aspectos da Questão Alimentar no Brasil. Campinas: CEASA. pp. 9-24.
- TRINDADE, Sergio C.(1974) Brazilian Alcohol Fuels - An International Multisponsored Program. Rio de Janeiro. s.c.p.
- TUBIANA, Laurence (1985) O comércio mundial dos produtos agrícolas: da regulação global ao fracionamento dos mercados. Ensaio FEE, Porto Alegre, Vol 6, nº2, pp.103-126.
- TYLER, W. et alii (1983). Política industrial e exportação de manufaturados no Brasil. Rio de Janeiro: FGV.
- VELHO Paulo E. (1985) Alcool combustível no Brasil: Aspectos tecnológicos e algumas implicações relacionadas com o desenvolvimento e transferência de tecnologias de produção. Sussex:IDS/ University of Sussex. Mimeo.
- VERMULM, Roberto (1985) Os Planos de Desenvolvimento no Brasil. Dissertação de Mestrado no Depto de Economia do Instituto de Ciências Humanas da UnB. Brasília.
- VERSIANI, Flávio R.(1987) A Década de 20 na Industrialização Brasileira. Rio de Janeiro: IPEA/INPES. (Série PNPE 14)
- VILLA VERDE, Carlos M. & GASQUES, José, G. (1988) Nota sobre os gastos públicos na agricultura. Brasília: IPEA. Mimeo.
- VIANA, Ana Luiza D. (1981). O BNDES e a Industrialização Brasileira 1952-61. Dissertação de Mestrado IFCH - UNICAMP. Campinas.
- VIANNA, Sergio B. (1989) Duas Tentativas de Estabilização: 1951-1954 In: ABREU,M.P. (org.) A Ordem do progresso:- Cem anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus.pp. 123-169
- VICECONTI, P.E. (1977) O Processo de Industrialização Brasileira Revista Administração de Empresas, São Paulo, nov/dez 1977 - (citado In São Paulo, SICCT. Perfil Técnico Econômico da Agroindústria no Estado de São Paulo -Análise da Agroindústria de Alimentos, 1982).
- VICTOR, Mário.A.M. (1976). O Reflorestamento Incentivado, 10 anos depois. Rev. Silvicultura. Ano I, nº 6. São Paulo. pp 18-46. maio/junho 1977.
- WILLIAMS, G.W. & THOMPSON, R.L. (1988) A indústria da soja no Brasil: Estrutura econômica e políticas de intervenção do governo no mercado. Brasília: CFP. (Coleção Análise e Pesquisa,34)
- WORLD BANK (1982) Brazil: A review of agricultural policies. Washington: The World Bank.(A World Bank country study)

ZAEYEN, A. (1986) Estrutura e Desempenho da Indústria de Papel e Celulose no Brasil. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: IEL, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

DOCUMENTOS GOVERNAMENTAIS

- BRASIL. Ministério de Infra-Estrutura (1990) Balanco energético nacional. Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1965) Programa de Ação Econômica do Governo 1964-66 (síntese). 2ª edição. Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica (1967) Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social. Brasília: O Ministério
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral(s.d.) PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-70. O Desafio Brasileiro e o Programa Estratégico. Brasília: O Ministério
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (1969) PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-70. Estudo Especial: A Industrialização Brasileira: Diagnóstico e Perspectivas. Brasília: O Ministério
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (1969) PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-70. Áreas Estratégicas I e II. Agricultura e Abastecimento. Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Presidência da República (1970) Metas e Bases para Ação do Governo. Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral(1971) I Plano Nacional de Desenvolvimento. Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral (1974) II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79). Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Presidência da República, Assessoria de Comunicação Social (1975), Discursos Vol. I, Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Presidência da República, Assessoria de Comunicação Social (1979), Discursos Vol. V, Brasília: O Ministério.
- BRASIL. Presidência da República, Secretaria de Planejamento (1981) III Plano Nacional de Desenvolvimento 1980-85. Brasília: O Ministério.

PRONUNCIAMENTOS OFICIAIS

COSTA e SILVA, Arthur (1968). Aula Inaugural Proferida pelo Presidente da República na ESG. Rev. Fin. Públicas, Min. da Fazenda, Rio de Janeiro: março de 1968 ed. 269 pag.6.

VELLOSO, João P. R.(1976) Pronunciamento no Primeiro Encontro Nacional de Agropecuária. P&D: Planejamento e Desenvolvimento, Brasília: SEPLAN Vol.3 nº 32, jan. 1976 pag. 12.