

A AGROINDÚSTRIA

Paulo Faveret Filho
Sergio de Paula

1. Introdução

A agroindústria¹ é um dos segmentos mais importantes da economia brasileira. Até o século 20, nossa dinâmica econômica era dada essencialmente pela sucessão de ciclos de exploração de produtos primários, no que já se incluía certo nível de processamento, como no caso do açúcar. No início da industrialização, o setor alimentício e o têxtil respondiam por quase dois terços do produto fabril, proporção que foi caindo à medida que se implantavam novos setores. O modelo de industrialização pela substituição de importações, consagrado no Plano de Metas, levou a priorizar outros setores industriais, especialmente os intensivos em tecnologia e capital. Pode-se mesmo dizer que a agricultura ganhou conotação de atraso (econômico e político) e que a indústria alimentícia era considerada tradicional.

O regime militar não alterou radicalmente essa percepção, mas definiu políticas de apoio à agricultura que promoveram sua rápida modernização. O papel fundamental da agricultura era duplo: gerar divisas para sustentar a balança comercial e contribuir para reduzir o custo de vida, por meio da diminuição dos preços agrícolas. A indústria de alimentos ganhou certa prioridade na tarefa de agregação de valor exportado, com destaque para o processamento da soja, que se tornou cultura importante a partir dos anos 70. Em grande medida, a agroindústria cumpriu a contento essas tarefas, embora sua marcha tivesse sido acompanhada de vários desequilíbrios.

No início da década de 80, à agricultura coube contribuir para a geração de grandes superávits comerciais, destinados a equilibrar o balanço de pagamentos, atingido em cheio pela crise da dívida externa. "Exportar é o que importa" era o lema da política econômica entre 1981 e 1984, e a agroindústria tinha então papel central. É nesse contexto que o BNDES começa a intensificar seu apoio ao setor, ainda em níveis relativamente baixos.

Na década de 90, o cenário muda radicalmente. A abertura comercial elimina a proteção de alguns segmentos agroindustriais – trigo e algodão foram os mais afetados –, e a restrição fiscal reduz os recursos públicos disponíveis para financiar o setor. A aceleração dos ganhos de produtividade tornou-se a chave para a sobrevivência, e os produtores brasileiros adaptaram-se rapidamente ao novo ambiente competitivo, ainda que muitos tenham ficado pelo caminho.

A implantação do real aprofundou a desproteção do setor primário, adicionando dois elementos prejudiciais a seu funcionamento: a elevação dos juros e a valorização do câmbio. A crise que sobreveio foi profunda e acelerou o processo de concentração entre os produtores, ao expulsar os menos eficientes e os mais endividados. Os reflexos sobre o fluxo de financiamento serão comentados neste artigo.

Ao mesmo tempo, o aumento do consumo de alimentos que se seguiu ao Plano Real deflagrou um ciclo de investimentos da indústria alimentícia, traduzido numa demanda crescente por recursos do BNDES.

A instabilidade macroeconômica do final da década de 90 não desacelerou a agroindústria, pois seus dois segmentos conheceram grande estímulo com a desvalorização cambial e o conseqüente aumento do *quantum* exportado. Ademais, a agricultura foi favorecida pela criação de linhas de crédito especiais, com juros fixos – destacando-se o Moderfrota –, que auxiliaram o processo de modernização do campo

pela recuperação do parque de máquinas agrícolas.

Este artigo recupera o apoio do BNDES à trajetória produtiva da agroindústria, enfatizando o período 1986-2001, para o qual dispomos de dados adequados. Até a década de 80, o setor tinha participação marginal nos desembolsos do BNDES, que se concentravam nos setores de infra-estrutura e indústria pesada. Já nos anos 90 o quadro muda, e a agroindústria passa a ser um dos maiores clientes do BNDES, conhecendo fase de grande dinamismo até o presente momento, como se contará agora.

2. Retrospectiva histórica – de 1952 à década de 80

A atuação do BNDES junto às empresas agroindustriais remonta ao período de sua criação. Desde os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos Para o Desenvolvimento Econômico, em 1951, definira-se que o BNDES seria responsável por financiar o investimento agroindustrial. Em 1953, ano seguinte ao da criação do Banco, teve início a concessão de financiamentos para a agroindústria, mediante os desembolsos para os frigoríficos pertencentes à Superintendência das Empresas Incorporadas ao Patrimônio Público (Seipan) e à empresa Armazéns Gerais Frigoríficos (Arfrio). Até 1955, os valores destinados para a agroindústria correspondiam a somente 1% do total desembolsado pelo Banco até aquela data.

Em 1956, começou o Plano de Metas, uma iniciativa do governo federal que incorporou os projetos agroindustriais em curso ou em análise no BNDES. No decorrer de sua execução, concederam-se financiamentos a diversos frigoríficos e matadouros, além de armazéns e silos, financiamentos esses que então correspondiam a 3% do total já emprestado pelo Banco.²

Durante as décadas de 60 e 70, o Banco financiou diversas indústrias complementares das atividades agropecuárias, concentrando sua atuação nas indústrias alimentícias.

Na década de 80, o setor agroindustrial passou a receber maior apoio do BNDES. Tal fato deveu-se em parte ao início dos financiamentos à produção agropecuária, com tendência crescente no decorrer da década, e às metas estabelecidas pelo governo federal. O período se caracterizou pela situação de crise internacional, com as elevadas taxas de juro e as altas do preço do petróleo, diminuindo a capacidade de endividamento do Estado e a quantidade de divisas disponíveis.

Na tentativa de enfrentar a crise, o governo federal instituiu o Terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento (III PND), cujas prioridades foram os investimentos em energia e em atividades exportadoras, visando a elevar a quantidade de divisas. No âmbito dos investimentos em energia, o BNDES aumentou o apoio às atividades agroindustriais, iniciou o financiamento direto do setor agropecuário e passou a ser agente do Proálcool (em 1979), atuando tanto nas operações industriais que objetivavam a implantação de destilarias quanto nas de caráter rural, ou seja, na implantação de canaviais para abastecer as indústrias produtoras de álcool combustível.

Durante os anos 90, consolidou-se a ação do BNDES nas atividades agroindustriais. O período foi o mais significativo da história do Banco em termos de desembolsos para a agroindústria (que se elevaram significativamente, em virtude do aumento dos recursos destinados ao setor agropecuário e às indústrias de alimentos e bebidas) e em termos de programas específicos (criados para as diversas cadeias agroindustriais).

O gráfico 1 ilustra a evolução dos desembolsos do BNDES para a agroindústria entre 1986 e 2001. Nele, fica clara a curva ascendente dos financiamentos, que passam de níveis inferiores a R\$ 1 bilhão, até 1991, para R\$ 4,5 bilhões, em 2001. Apesar do crescimento quase contínuo, a participação do setor no desembolso total do BNDES

decaiu sensivelmente a partir de 1994 (quando atingira seu nível máximo, ligeiramente superior a 25%), pela recuperação dos financiamentos para o setor de infra-estrutura e, depois, pela ampliação dos créditos à exportação, concentrados no setor de transporte aéreo. Em 2001, a participação voltou a nível elevado – mais de 17% do total–, confirmando o destaque do setor no BNDES e sua importância para a economia brasileira.



A tabela 1 se mostra eloqüente a respeito do papel da agroindústria na democratização do acesso ao crédito do BNDES. Antes de 1991, o agronegócio já era responsável por elevada parcela das operações³ do Banco. Quando se institui o Finame Agrícola, ocorre um salto no volume de operações, que mais do que quadruplicam até 1994. A crise agrícola de 1995-96 reduz a quantidade aos níveis de 1991, verificando-se uma oscilação até 1999, quando o crescimento se mostra novamente vigoroso, até atingir o ápice em 2001. Calculando-se as taxas de crescimento ponta-a-ponta, o resultado é impressionante: o número total de operações do BNDES subiu 325% entre 1986 e 2001; na indústria de alimentos, caiu 42%; e, na agropecuária, cresceu 10.152%. Como se explicará a seguir, dois programas têm papel fundamental nessa trajetória: o Pronaf-Investimento e o Moderfrota.

Tabela 1 – Número de operações – BNDES e agroindústria

Ano	Total	Indústria de alimentos		Agropecuária		Agroindústria
	nº	nº	%	nº	%	%
1986	33.851	3.232	9,5%	1.159	3,4%	13,0%
1987	37.482	4.806	12,8%	1.435	3,8%	16,7%
1988	27.018	2.404	8,9%	1.164	4,3%	13,2%
1989	20.773	1.867	9,0%	1.240	6,0%	15,0%
1990	15.470	1.708	11,0%	950	6,1%	17,2%
1991	28.641	2.148	7,5%	11.655	40,7%	48,2%
1992	40.036	2.084	5,2%	25.492	63,7%	68,9%
1993	51.369	1.733	3,4%	37.707	73,4%	76,8%
1994	72.606	2.409	3,3%	49.719	68,5%	71,8%
1995	52.103	2.949	5,7%	23.315	44,7%	50,4%
1996	31.029	2.235	7,2%	11.338	36,5%	43,7%
1997	56.539	2.293	4,1%	34.575	61,2%	65,2%
1998	44.703	2.001	4,5%	19.885	44,5%	49,0%
1999	60.847	1.448	2,4%	44.452	73,1%	75,4%
2000	104.543	1.582	1,5%	82.604	79,0%	80,5%
2001	143.975	1.844	1,3%	118.820	82,5%	83,8%

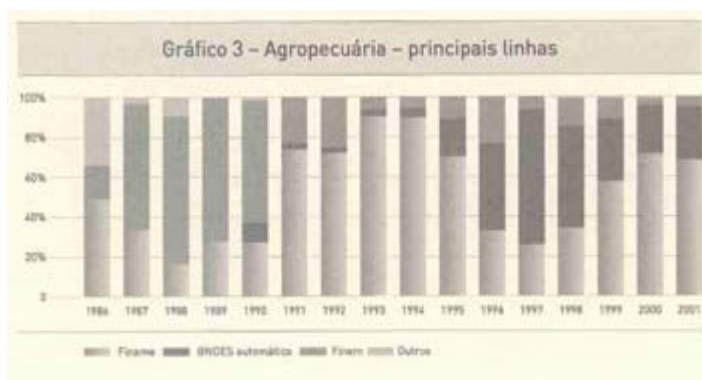
3. Agropecuária

Os desembolsos do BNDES para o setor agropecuário apresentam cinco fases bem marcadas:

- entre 1986 e 1991, mantiveram-se em níveis baixos (inferiores a R\$ 500 milhões por ano), pois os instrumentos de financiamento estavam quase restritos a operações Finem e as linhas da Finame abrangiam poucos itens de investimento na fazenda;
- quando a linha Finame Agrícola é instituída, há um rápido e intenso crescimento entre 1992 e 1994, ano cujo desembolso só viria a ser superado em 2001;
- a crise agrícola – acompanhando o início do Plano Real e resultando da combinação de juros altos com preços agrícolas em queda – tem forte impacto sobre os desembolsos, que caem vertiginosamente em 1995-96;
- a recuperação inicia-se em 1997, mas sob influência decisiva da instituição do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf-Investimento). Até 1999, há queda nos desembolsos, explicada sobretudo pela redução das operações Pronaf. Inicia-se, porém, a lenta recuperação das linhas convencionais, em especial da Finame Agrícola; e
- o crescimento acelerado entre 1999 e 2001, reflexo do Moderfrota e da melhora da renda agrícola em virtude do novo regime cambial.



A distribuição dos financiamentos por linhas é apresentada no gráfico 3. Nele se vê que, até 1990 (inclusive), as operações do tipo Finem (financiamento a empresa) eram majoritárias, com exceção de 1986, quando predominaram as operações com recursos não-reembolsáveis (oriundos do Finsocial). À medida que as linhas automáticas (como Finame e BNDES Automático) se estendem à agricultura, a parcela das operações Finem declina para níveis sempre inferiores a 20% do total. As linhas automáticas assumem o predomínio, o que produz expressiva pulverização do acesso ao crédito, garantindo maior cobertura do financiamento do BNDES no campo. No período 1996-98, o peso majoritário do BNDES Automático resulta da combinação de dois fatores: a queda absoluta dos financiamentos por via da Finame Agrícola e a criação do Pronaf-Investimento, que é operacionalizado graças ao BNDES Automático. Entre 1999 e 2001, a Finame Agrícola representa quase dois terços do total, refletindo o sucesso do Moderfrota.



3.1. Características relevantes

O papel fundamental do BNDES junto ao setor agropecuário é o de banco de segunda linha, isto é, provedor de recursos para que os agentes financeiros os repassem aos clientes finais. Por isso, procuramos analisar nesta seção algumas características da dinâmica dos repasses do BNDES ao setor, destacando a lógica de operação dos bancos comerciais.

3.1.1. OPERAÇÕES INDIRETAS

O BNDES se relaciona com os clientes agropecuários sobretudo através da rede de agentes financeiros. Entre 1986 e 1991, a participação dos financiamentos diretos ainda era relevante. A partir da criação da linha Finame Agrícola e do crescimento do BNDES Automático, as operações indiretas tornaram-se francamente dominantes, não sendo nunca inferiores a 95% do valor total. Claro que, se considerado o número de operações, os repasses chegam a praticamente 100%, pois o BNDES tem capacidade de analisar e aprovar um número limitado de operações a cada ano, dada sua estrutura centralizada – afinal, no relacionamento com os clientes, é um banco de atacado.

3.1.2. NÚMERO DE AGENTES FINANCEIROS

Um indicador relevante de interesse dos bancos pela agropecuária é o número de agentes com desembolsos para o setor. A tabela 2 sugere que esse interesse cresceu, porém mais lentamente do que o interesse pelos demais setores. Quanto à propensão a emprestar para a agropecuária, ela pode ter caído ligeiramente, pois o número de agentes com desembolso para o setor cresceu 11%, enquanto o total de agentes ativos do BNDES aumentou 15%, considerando-se as médias de 1998-2001 e 1994-97.

	Média 1994-97 (a)	Média 1998-2001 (b)	% (b/a)
Agropecuária	62	69	11%
Total	99	114	15%
%	63%	61%	-

3.1.3. AGENTES PÚBLICOS E PRIVADOS

Tradicionalmente, a agricultura era financiada por bancos públicos, liderados pelo Banco do Brasil. Isso também foi verdade para as linhas do BNDES até 1998. No gráfico 4 vê-se que a partir de 1999 os bancos privados passaram a responder pela maior parte dos desembolsos, tornando-se também líderes em número de operações. Isso configura expressiva mudança de padrão. Entre os fatores explicativos, encontram-se a privatização de bancos estaduais e federais; o impacto da crise agrícola de 1995-96 sobre o BB; e o peso crescente de novos agentes (bancos cooperativos e bancos de montadoras).



Tabela 3 – Valor médio desembolsado pelos bancos públicos e privados (exceto Pronaf)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Média privados	59	86	281	115	187	58	41	48
Média públicos	34	47	64	65	96	52	34	43
Relação privados/públicos	170%	180%	440%	180%	190%	110%	120%	110%

Tabela 4 – Categorias de agente financeiro

	% 1994	Número 1994	% 2001	Número 2001
Federal	53,9%	2	29,7%	4
Estadual	13,0%	15	4,9%	9
Montadoras	0,0%	1	33,9%	9
Comercial	33,1%	40	28,3%	43
Cooperativo	0,0%	0	3,2%	3
Total	100%	58	100%	68

Tabela 5 – Concentração nacional (1994-2001)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nº de agentes	58	65	62	62	71	68	68	68
IHH	3.163	2.221	1.166	2.484	1.504	1.001	1.117	1.200

**Tabela 6 – Concentração regional
Índice de Herfindal-Hirschman (IHH)**

	N	NE	SE	S	CO
Média 1994-98	4.310	3.392	2.338	2.287	3.170
Média 1999-2001	2.508	2.499	1.117	1.940	1.641

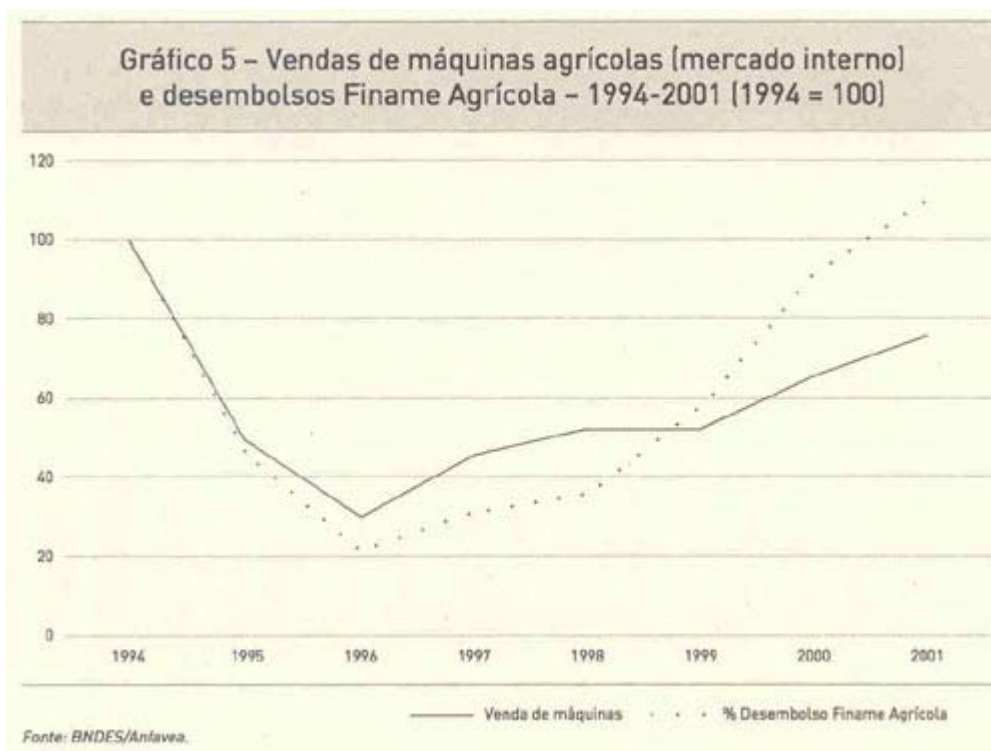
Obs.: Inclui Pronaf.

Tabela 7 – Programas especiais para a agropecuária em 2001

Programas	Desembolso (R\$ milhões)	Número de operações	Distribuição regional				
			N	NE	SE	S	CO
Moderfrota	1.700	38.913	2%	4%	26%	39%	29%
Pronaf	266	64.017	2%	14%	6%	77%	1%
Propasto	154	4.033	5%	7%	46%	18%	25%
Prosolo	54	2.905	1%	13%	20%	44%	22%
Proleite	35	3.672	1%	10%	51%	23%	15%
Profruta	23	824	-	28%	28%	44%	-
Armazenagem	11	141	-	-	12%	87%	1%
Prodecap	8	482	-	75%	2%	24%	-
Prodevinho	8	366	-	-	-	100%	-
Fruticultura RJ	7	3	-	-	100%	-	-
Procaju	3	165	-	100%	-	-	-
Procamot	3	125	3%	28%	28%	39%	1%
Prodamel	2	157	1%	17%	53%	29%	-
Aquicultura	0,924	26	-	48%	21%	31%	-
Provarzeasul	0,796	31	-	-	-	100%	-
Floricultura	0,420	13	-	13%	35%	52%	-

Tabela 8 – Finame Agrícola – programas com juros fixos (R\$ milhões)				
Ano	Programas com juros fixos		FINAME Agrícola (b)	Participação (a/b)
	Moderfrota	Total (a)		
1996	-	-	354,6	-
1997	-	97,5	521,9	19%
1998	-	451,2	598,0	75%
1999	-	901,2	966,9	93%
2000	1.171,9	1.484,3	1.551,0	96%
2001	1.699,9	1.779,2	1.848,0	96%

O resultado do Moderfrota é inequívoco. Ele propiciou expressiva recuperação das vendas de máquinas agrícolas, viabilizando o aumento de produtividade que tem permitido ao Brasil alcançar sucessivas safras recordes. O gráfico 5 ilustra com clareza os ciclos das vendas de máquinas e do financiamento no período pós-real. Após a crise de 1994-95, tanto as vendas quanto o financiamento caíram acentuadamente, mas as vendas se recuperaram antes da Finame Agrícola; isso porque os fabricantes passaram a utilizar outras fontes de recursos no período 1996-98, recursos que eram especialmente externos, por causa tanto do bloqueio dos canais internos quanto do câmbio valorizado. Com a desvalorização da moeda e a renegociação das dívidas agrícolas, as linhas do BNDES voltaram a ficar atraentes, ainda mais depois da implantação dos juros fixos, que começam com recursos próprios do BNDES em 1999, graças ao Finame Agrícola Especial. No ano seguinte, o governo federal lança o Moderfrota, e esse movimento se acelera, dando impulso à expansão das vendas internas de máquinas.



4. INDÚSTRIA DE ALIMENTOS

4.1. EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS EM 1986-2001

A atuação do BNDES no financiamento da indústria de alimentos sempre se revestiu de características peculiares. Embora não se possa dizer que o Banco tenha sido indutor dos investimentos nesse setor como o fora em outros (vide o caso exemplar da celulose e papel), ele esteve presente nos momentos em que a indústria demonstrou interesse em aumentar a capacidade de produção, fosse pelas explosões de consumo no mercado interno, fosse pelo direcionamento para o mercado externo.

A participação do setor nos desembolsos totais do BNDES aparece no gráfico 6. Nele, vê-se que a média histórica é de cerca de 5%, com oscilações brandas. O nível máximo foi atingido em 1994-95 e em 2001; o mínimo, em 1997-98. No primeiro período, fica evidente a influência do aumento do consumo de alimentos no Plano Real; os financiamentos em 2001, por sua vez, ligam-se mais à exportação. Já a queda de 1997-98 não está relacionada à redução do valor absoluto, que se manteve constante, mas sim ao crescimento acentuado dos desembolsos do BNDES para os setores de infra-estrutura.



A evolução dos desembolsos para a indústria de alimentos está intimamente ligada aos ciclos da economia brasileira. O ano de 1987 foi um dos picos dos desembolsos do BNDES para a indústria alimentícia, quando se alocaram R\$ 914 milhões ao setor. Em seguida, os desembolsos se mostraram decrescentes até 1991, ano em que os financiamentos chegaram ao menor valor desde 1986 (R\$ 320 milhões).

A partir de 1994, no rastro da estabilidade econômica e do aumento do consumo, inicia-se novo ciclo de investimento. No BNDES, esse ciclo se reflete, em 1994 e 1995, no aumento dos financiamentos por via da Finame, o que sugere um primeiro momento de modernização das indústrias, com substituição de máquinas e equipamentos, como resposta ao aumento de consumo e de produção. Os desembolsos da Finame triplicaram de 1993 a 1995 e chegaram a representar 62% dos desembolsos do BNDES para a indústria de alimentos. Foram 60% superiores ao pico de 1987, alcançando R\$ 549 milhões, em 1995, contra R\$ 326 milhões daquele ano. Ainda assim, os desembolsos totais se revelaram 2% inferiores aos de 1987.

Os anos seguintes refletem a diminuição do ritmo de crescimento da economia; o período de ajustes organizativos e logísticos; e o esforço para racionalizar a produção nas indústrias. Diminui a importância relativa da aquisição de máquinas e equipamentos, a qual dá lugar a investimentos fixos. Como reflexo no BNDES, reduzem-se os desembolsos da Finame e aumentam os do BNDES Automático e Finem.



A modernização industrial e a abertura comercial, deflagradas no início dos anos 90, produziram significativo aumento na qualidade dos produtos alimentícios brasileiros, processo que seria aprofundado na segunda metade da década, quando cresceu o nível de exigência do consumidor. Paralelamente, o esforço do governo brasileiro para elevar a geração de divisas em moeda estrangeira e equilibrar a balança comercial suscitou várias ações de incentivo às exportações.

No setor alimentício, a cadeia das carnes foi a que mais respondeu a isso, com importante crescimento na exportação tanto de aves quanto de suínos, bovinos e crustáceos (camarão). O BNDES participou ativamente, não só abrindo para o setor a possibilidade de uso da linha de financiamento à exportação (BNDES-Exim), o que chegou a representar 60% dos desembolsos para a indústria alimentícia em 2001, como também ampliando, de 1998 em diante, o apoio a grandes projetos de modernização, reestruturação e abertura de unidades industriais.

4.2. PRINCIPAIS SEGMENTOS

Ao longo do período analisado, a atuação do BNDES no setor alimentício foi bastante diversificada, refletindo as diferentes fases de cada segmento. Assim, em todo o período, os desembolsos para a fabricação de outros produtos alimentícios ficaram em torno de 30% das operações feitas e de 20% do valor desembolsado.

Os movimentos de modernização e reestruturação das cadeias, fosse pela mudança dos padrões de consumo do mercado interno, fosse pelas oportunidades de exportação, ficam claramente identificados nos números dos desembolsos do BNDES.

A fabricação de outros produtos alimentícios chegou a absorver 45% dos recursos nos anos de 1987 e 1988, com a forte influência da cadeia de massas e a expressiva participação de panificadoras – refletindo o importante aumento do consumo de massas no período do Plano Cruzado e a reestruturação das padarias, que substituíram os fornos a lenha por fornos elétricos e modificaram seus negócios ampliando a oferta de produtos e tornando-se assim pequenas mercearias, num contraponto ao processo de concentração do varejo de alimentos nos supermercados.

4.2.1. Carnes

Esse setor foi o que recebeu mais recursos do BNDES no período, demandando recursos para modernização e expansão da indústria avícola, inicialmente para atender ao

aumento da procura interna e, a partir da metade dos anos 90, para concretizar investimentos que capacitassem as indústrias a melhorar o desempenho exportador.

A cadeia de carnes assumiu posição de destaque de 1996 em diante, quando chegou a absorver 40% dos recursos, em função do largo acesso ao BNDES-Exim. Tratava-se de uma resposta ao fomento da exportação empreendido pelo governo federal e às condições externas favoráveis, sobretudo no que dizia respeito às crises de saúde animal por que passaram a Europa e Ásia.

No segmento da carne bovina, foi importante a participação do BNDES na reestruturação empresarial, apoiando a expansão e a modernização de frigoríficos que vieram a assumir a liderança tanto no mercado interno como no externo. A montagem de estruturas de desossa nos frigoríficos-líderes se viu incentivada e muito apoiada pelo Banco ao longo da década de 90.

4.2.2. Laticínios

Esse foi um setor que passou por grandes transformações nos anos 90. A concorrência externa e o acirramento da concorrência interna obrigaram a indústria a modernizar e expandir suas usinas e diversificar e reestruturar o sistema de coleta.

A instalação de fábricas de leite em pó, leite condensado e derivados lácteos era constante nos projetos apresentados ao BNDES que vieram a receber apoio creditício. Na segunda metade da década, também se destacaram operações para aquisição de tanques de resfriamento de leite, acopladas a investimentos em infra-estrutura de coleta a granel, financiadas pelo Proleite.

4.2.3. Açúcar e álcool

Após a crise do Proálcool, o apoio do BNDES ao setor caiu sensivelmente. A recuperação se iniciou em 1997, quando foi permitido que se financiasse o investimento na lavoura de cana. Mais tarde, cresceram os desembolsos para a indústria de açúcar, refletindo sobretudo a necessidade de repor equipamento, dado o grande desgaste durante o processo produtivo. A demanda por financiamento de novas unidades não é significativa, indicando que as empresas têm-se concentrado no esforço de modernizar e racionalizar a produção.

A reestruturação da cadeia do açúcar se faz sentir no aumento do valor das liberações para o fabrico e refino entre 1994 e 1998. Nesse período, a cadeia recebe cerca de 20% do valor dos desembolsos do BNDES; nos outros anos, oscila em torno de 9%.

4.2.4. Processamento de grãos e produção de óleos

De 1986 a 1994, o processamento de grãos e o fabrico de óleos absorveram de 20% a 30% dos recursos desembolsados para a indústria alimentícia. Eram investimentos necessários ao aumento da capacidade de armazenagem e de processamento das indústrias de soja. Em 1995, a crise agrícola fez diminuir os investimentos no setor. Já a partir de 1996, com a Lei Kandir, a exportação de grãos começou a aumentar, e o processamento estacionou, reduzindo os investimentos naquela cadeia. No início da década, o BNDES teve participação relevante na instalação e ampliação de unidades de refino de óleo e de esmagamento de grãos, sobretudo de soja, acompanhando no deslocamento para o cerrado a nova geografia do setor. Com isso, aumentou-se a capacidade produtiva para suprir a demanda interna e externa de óleo comestível e rações animais, o que seria importante para viabilizar a rápida expansão da produção de carnes no final dos anos 90.

4.2.5. Produção de sucos de frutas

Embora com pequena participação no total dos desembolsos do BNDES, foi importante a participação no financiamento do setor. Implantaram-se várias fábricas (inclusive de empresas-líderes) para produzir suco do tipo pronto para beber.

4.3. OPERAÇÕES DIRETAS E INDIRETAS

Predominaram as operações feitas por intermédio dos agentes financeiros, com valores que, na média, representaram 80% dos desembolsos do BNDES. A única exceção aconteceu em 1991, quando uma grande operação de lançamento de debêntures no mercado de capitais foi responsável por 24% do desembolso daquele ano. Destaque-se ainda o ano de 1987, quando os agentes financeiros foram responsáveis por 98% dos recursos do BNDES alocados à indústria de alimentos, realizando 4.806 operações.

Mesmo no final do período (nos anos de 1999 e 2000), quando o número de operações do BNDES com a indústria de alimentos chega a seus níveis mais baixos (em torno de 1.500), as operações indiretas absorveram cerca de 71% dos recursos. Isso se explicava em função das operações Exim, que, embora de valor expressivo, são realizadas mediante agentes financeiros.

4.4. LINHAS DE FINANCIAMENTO

No período, a linha de financiamento a máquinas e equipamentos caracterizou-se por apresentar picos de desembolso nos anos que guardam grande influência dos picos de consumo (1986 e 1995), apresentando quedas nos anos de menor crescimento econômico. Destaca-se que, no pico de 1995, o desembolso por via da Finame foi 60% superior ao de 1996 e que o patamar dos desembolsos da Finame no período posterior ao pico de 1995 (Plano Real) é 50% superior ao patamar pós-Plano Cruzado. Isso comprova que, na última década, a indústria alimentícia deu mostras de um dinamismo modernizador muito superior ao dos anos 80.

Os financiamentos de investimentos fixos para pequenas e médias empresas (a maior parte dos desembolsos do programa BNDES Automático⁴) são crescentes até 1998, quando iniciam ciclo de baixa. Já que esses financiamentos são em geral feitos para modernizar uma unidade industrial ou expandir a produção, aquele comportamento sugere a desaceleração dos investimentos, dada a própria desaceleração da economia e a necessidade de maturação dos investimentos já realizados durante a década.

A partir de 1995, nota-se um aumento do desembolso por intermédio da linha de Financiamento Direto a Empresas, fruto da necessidade de mudança de escala de médias empresas; da adequação de grandes empresas ao novo ciclo de investimento; e dos investimentos da cadeia de carne para competir no mercado externo. Esse aumento se mostra bastante perceptível em 1999, quando os desembolsos para operações diretas de financiamento a empresas (Finem) aumentaram 277%, passando de R\$ 84 milhões no ano anterior para R\$ 317 milhões. Nos anos seguintes, eles permaneceram em patamares elevados para o padrão histórico de tais operações, chegando a R\$ 243 milhões em 2000 e R\$ 204 milhões em 2001.

Nos últimos cinco anos, o BNDES-Exim foi a linha de financiamento do BNDES mais acessada pelas empresas da indústria alimentícia. Com essa linha, o BNDES cumpriu dois importantes papéis: suprir a lacuna de financiamento de médio prazo para exportações contratadas com compradores externos; e oferecer ao mercado condições de financiar o aumento das exportações, mediante contratos de desempenho.

4.5. NÚMERO DE OPERAÇÕES E VALOR MÉDIO

A quantidade de operações realizadas com o setor de alimentos é alta para os padrões do BNDES: média de 2.449 por ano ao longo de todo o período. Observa-se, contudo, uma tendência de diminuição nesse número.



De outra forma, verifica-se maior concentração dos desembolsos a partir de meados dos anos 90, acentuando-se a partir de 1999. O período de 1999 a 2001 é muito influenciado pelas operações Exim (que, na maioria, caracterizam-se por serem operações grandes); já os anos anteriores são marcados pelo aumento das operações diretas de financiamento a empresas (Finem).

4.6. REAVER

No primeiro semestre de 1996, os preços dos principais insumos utilizados na avicultura aumentaram bastante, ao mesmo tempo que se observava queda no preço dos produtos finais de carne de frango. O resultado foi o aumento do nível de endividamento das empresas avícolas, principalmente no Rio Grande do Sul, dada a escassez de milho para ração. O governo daquele estado, por intermédio de seus agentes financeiros, lançou então o Reaver, objetivando recuperar a competitividade das empresas do setor e reestruturar as posições financeiras delas.

O valor total desembolsado pelo BNDES foi de R\$ 148 milhões, em 128 operações realizadas com frigoríficos, pequenas empresas, incubadoras e mini e pequenos produtores voltados para a postura comercial. A maior parte desse valor (88%) foi desembolsada em 1998.

5. AGENDA PARA O FUTURO

A trajetória dos desembolsos do BNDES para a agroindústria acompanha de perto o desenvolvimento do setor, em especial nos anos 90. Após ter-se concentrado na infraestrutura e nas indústrias básicas até a década de 70, o Banco diversificou suas aplicações, e o agronegócio logo ganhou lugar de destaque. Nos anos 90, a mudança do padrão de desenvolvimento brasileiro favoreceu os setores em que o país tem vantagens comparativas, caso da agroindústria, levando-a um expressivo ciclo de investimentos, ainda que esse ciclo estivesse sujeito a flutuações consideráveis (sobretudo por causa da crise financeira pela qual a agricultura passou em meados da década).

A resposta do BNDES às diferentes demandas do setor tem sido rápida e flexível. Quando a indústria alimentícia elevou os investimentos para atender à demanda ampliada pelo Plano Real, aumentaram os financiamentos, fosse de máquinas (Finame), fosse de implantação de novos empreendimentos. No final da década, o grande desafio dessa indústria passou a ser a ampliação da exportação; e, de novo, o BNDES reagiu com rapidez, através do BNDES-Exim, financiando o incremento das exportações de carnes, frutas e outros produtos em que o Brasil tem grande competitividade.

No caso da agropecuária, embora o quadro seja um pouco mais complexo, o papel do BNDES foi inequívoco. Nos últimos dois anos com a ampliação dos financiamentos de máquinas agrícolas, mais de 95% das vendas no mercado interno contam com recursos do Finame Agrícola. Quando o setor sofreu a crise financeira de 1994-95, o crucial passou a ser a reativação dos canais de repasse, bloqueados pela inadimplência generalizada. O governo federal definiu as regras para renegociação das dívidas agrícolas, processo que contou com a participação do BNDES, e o resultado foi que muitos produtores voltaram a ter acesso aos bancos.

Paralelamente, o governo federal instituiu o Pronaf, que teve papel decisivo na democratização do acesso ao crédito, trazendo para o sistema bancário dezenas de milhares de agricultores antes desatendidos. Mais adiante, o BNDES respondeu à demanda do setor com o Finame Especial, programa com recursos próprios e taxas de juro fixas. Isso foi fundamental para afastar o fantasma dos juros flutuantes, cujos efeitos negativos estavam vivos na memória recente dos agricultores. Posteriormente, o governo federal passou a equalizar a taxa de juro, garantindo ao cliente final uma taxa fixa e baixa em termos reais. Era outra medida essencial para a retomada do investimento agrícola, sobretudo no caso do parque de máquinas – tratores e colheitadeiras.

Visto desde 2002, o panorama setorial parecia muito promissor. O Brasil abriu vários mercados para seus produtos agroindustriais, graças a um intenso esforço de negociações comerciais e sanitárias, garantindo maior acesso de nossas empresas nacionais ao mercado externo. Internamente, o consumo não crescia às mesmas taxas do início do Real, mas havia demanda por produtos mais complexos, diversifica-se a oferta, e aumentavam os investimentos em qualidade e segurança alimentar. Embora o desafio logístico permanecessem, diversas iniciativas públicas e privadas tinham contribuído para reduzir o custo de transporte, variável crítica na rentabilidade de preços estabelecidos no mercado internacional.

Na agropecuária, o inequívoco sucesso dos programas de juros fixos, liderados pelo Moderfrota, permitiu a recuperação do investimento dos produtores, viabilizando novos ganhos de produtividade e qualidade no futuro próximo. Aumentou expressivamente o acesso ao crédito de investimento (processo em que o Pronaf teve papel fundamental), ainda que não se pudesse considerar satisfatório o atual nível de cobertura.

No apoio do BNDES ao setor agroindustrial, as questões cruciais parecem ser:

- i) Reação da demanda por crédito agropecuário no caso de reduzir-se o subsídio do Tesouro Nacional aos programas especiais – se ocorrer nova rodada de ajuste fiscal nos próximos anos, haverá o risco de diminuírem as linhas com equalização de juros, e a demanda por crédito poderá cair, desacelerando o investimento no campo.
- ii) Aumento da cobertura de crédito – o acesso às linhas agropecuárias do BNDES cresceu muito nos últimos anos, mas ainda não é o desejável. A democratização do crédito precisa continuar a ser fomentada pelo aumento da concorrência entre os agentes financeiros e pelo desenvolvimento de novos programas e novas modalidades operacionais que permitam reduzir o custo de transação nos pequenos empréstimos e que ampliem o acesso às linhas de crédito.

- iii) Financiamento à exportação – o esforço de aumentar o *quantum* exportado tem sido bem-sucedido e provavelmente requererá mais recursos do BNDES nos próximos anos.
- iv) Logística – os investimentos das empresas de infra-estrutura são fundamentais para reduzir os custos logísticos do setor agroindustrial, garantindo a competitividade dele num cenário de concorrência acentuada.
- v) Agregação de valor – no mercado interno ou externo, uma das grandes tarefas do setor é avançar na cadeia de valor, passando a comercializar produtos com maior grau de complexidade. Isso implicará tanto investimentos na indústria quanto eventuais recursos para apoiar a internacionalização das empresas, através da constituição de cadeias distribuidoras no exterior.

A história do relacionamento do BNDES com a agroindústria mostra que essa pauta de questões, apesar de desafiadora, será tratada de modo adequado e que o Brasil seguirá na trilha rumo à liderança do agronegócio mundial.

BIBLIOGRAFIA

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Anuário estatístico do crédito rural*. Brasília, vários anos.

BNDES. *O BNDES e o Plano de Metas*. Rio de Janeiro, jun. 1996.

FAVERET FILHO, Paulo. Evolução do crédito rural e tributação sobre alimentos na década de 1990: implicações sobre as cadeias de aves, suínos e leite, *BNDES Setorial*, nº 16, Rio de Janeiro, BNDES, p. 31-56, set. 2002.

_____; LIMA, Eriksom T.; PAULA, Sérgio R. L. de. O papel do BNDES no financiamento ao investimento agropecuário, *BNDES Setorial*, nº 12, Rio de Janeiro, BNDES, p. 77-92, set. 2000.

GRIGOROVSKI, Paulo R. E. O BNDES e o financiamento do investimento agropecuário: uma íntima relação após 1980. Monografia de conclusão do curso de economia. Rio de Janeiro, UFRJ, out. 2000.

VIANNA, S. B. *A política econômica no segundo governo Vargas: 1951-54*. Rio de Janeiro, BNDES, 1987.

¹ Para efeitos deste artigo, a agroindústria é definida de forma bastante restrita, abrangendo apenas dois setores, a saber: agropecuária (produção primária, ou "dentro da porteira") e indústria alimentícia (processamento de boa parte de produtos agropecuários).

² Para uma análise dos pormenores do Plano de Metas e da atuação do BNDES nesse período de pleno desenvolvimento, ver BNDES (1996).

³ Não confundir operações com clientes, pois um cliente pode realizar várias operações num ano – por exemplo, adquirindo máquinas pelas linhas Finame.

⁴ No BNDES, até 1989, os desembolsos do Programa de Operações Conjuntas com Agentes Financeiros (POC) foram classificados como operações de Financiamento a Empresa (Finem), não se diferenciando das operações de maior porte analisadas diretamente pelo BNDES e realizadas com interveniência de algum agente financeiro.