

Sérgio Pereira Leite

## *Análise do financiamento da política de crédito rural no Brasil (1980-1996)*

É consenso na literatura especializada no processo de modernização agropecuária nacional que a política de crédito rural, operacionalizada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) implantado em 1965, cumpriu papel determinante na transformação da base técnica dos estabelecimentos agrícolas, no aumento da produtividade do setor, na consolidação dos complexos agro-industriais e cadeias agroalimentares e na integração dos capitais agrários à órbita de valorização do capital financeiro. Ao privilegiar produtores (sobretudo grandes), regiões (Centro-Sul do país) e produtos (exportáveis), o SNCR marcou significativamente, pelo volume de recursos alocados, a conjuntura setorial do final dos anos 60, de toda a década de 70 e de parte dos anos 80.

Sem prejuízo do mérito e importância das demais políticas ativas voltadas ao campo, procuramos enfatizar neste ensaio as interfaces entre o cenário macroeconômico brasileiro, sobretudo no tocante à estruturação do padrão de financiamento às atividades produtivas, e a política de crédito rural. A preocupação central reside na tentativa de explorar as implicações que o processo de endividamento externo e a drástica redução dos fluxos de financiamento não inflacionários direcionados ao setor público tiveram sobre o exercício de políticas setoriais, notadamente o programa de crédito rural. As ilações prevaletentes na relação acima lastreiam-se na inserção do setor rural no processo de ajuste ortodoxo operado no início da década de 80 e seu desdobramento ao longo do período que segue até 1996. Este caminho, que percorre o esgotamento do padrão nacional-desenvolvimentista e atinge a consolidação da estabilização com o Plano Real, torna-se importante,

especialmente quando se quer chamar a atenção para a capacidade do Estado de gerir políticas públicas de corte setorial e seu rebatimento no déficit fiscal.

A primeira seção é dedicada ao tema específico das políticas agrícolas e sua dimensão em meio aos processos de ajuste estrutural, destacando as modificações operadas nas fontes utilizadas para o financiamento do programa de crédito e seu dispêndio ao longo do período aqui analisado. Sem pretender reproduzir à exaustão os mecanismos e resultados desses programas, serão utilizados dados e informações provenientes de fontes oficiais, como o sistema de informações do Banco Central e documentos técnicos e dados do Banco do Brasil (BB), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério da Fazenda e Ministério da Agricultura, bem como estudos e análises especializados.

Na segunda seção do trabalho, tratamos de levantar algumas especulações sobre o cenário recente, com o objetivo de vislumbrar os alcances e limites das transformações operadas no crédito e no padrão de financiamento dirigido ao campo, à luz de questões relacionadas a estratégia de desenvolvimento e perfil de intervenção do Estado, destacando o papel dos seus principais agentes financeiros nas mudanças sofridas ao longo desses anos.

## 1. O programa de crédito rural à luz do ajuste econômico brasileiro

Para os nossos propósitos, podemos dividir a política de crédito rural no Brasil em dois grandes períodos, a partir da criação do SNCR: um primeiro que abrange o intervalo de 1965 a 1985; e outro, de 1986 a 1996. Os 20 anos iniciais da política de crédito rural caracterizam-se pela relativa facilidade de expansão creditícia e condições de repasse aos beneficiários. Notam-se ainda a presença significativa do Tesouro Nacional como fonte originária dos recursos e a atuação do BB como agente intermediário. No segundo período, em virtude da unificação orçamentária e do encerramento da conta-movimento junto ao BACEN, estas facilidades se reduzem, como também é reduzida a participação do Tesouro no financiamento do programa. Verifica-se a criação de novos instrumentos de captação de recursos, como a poupança rural e a emissão de títulos privados.

Tanto o primeiro quanto o segundo momento podem ser, ainda, subdivididos em outros dois períodos. No primeiro caso, temos um contexto inicial de concessão farta de créditos e subsídios aos produtores que se estende até 1980.

A partir desta data, existe claramente uma preocupação de reduzir os recursos transferidos, mediante a indexação dos empréstimos. No segundo período assinalado, a criação do Orçamento das Operações Oficiais de Crédito (OC) atuantes para o exercício de 1988 impõe uma transparência às operações de crédito e uma limitação no volume concedido.

### 1.1 Distribuição do crédito rural segundo a modalidade e vigência de subsídios

Antes de passarmos ao exame mais detalhado das diferentes características dos períodos anteriormente assinalados, convém mencionar a distribuição do crédito quanto à sua finalidade, visto que esta se altera significativamente em cada um desses intervalos. Conforme os valores discriminados na Tabela 1, pode-se observar que a maior parcela dos recursos, ao longo do período 1970/96, concentrou-se no crédito de custeio, enquanto as demais categorias (investimento e comercialização) compartiam o restante. No entanto, se observarmos atentamente aqueles valores, segundo a estratificação temporal supra-referida, notaremos que: a) no intervalo 1970/85, houve um aumento da oferta de 123%. Neste intervalo, os créditos de custeio, investimento e comercialização tiveram uma participação média, respectivamente, de 51,9%; 23,6% e 24,1%. Contudo, se observarmos os subperíodos 1970/79 e 1980/85, veremos que no primeiro houve um brutal aumento na oferta de recursos (323,18%), enquanto no segundo verificou-se forte contração (-46,91%); b) no intervalo 1986/96, houve uma retração na oferta de recursos de 65,9% em relação ao último valor do período anterior. No entanto, no intervalo 1986/87, devido ao Plano Cruzado, a oferta foi positiva (49,1%), ao contrário do subperíodo seguinte, no qual verificou-se contração de 21,2%. A distribuição do crédito priorizou as atividades de custeio (66,7% do total), em detrimento do investimento (17,4%) e da comercialização (15,8%).

O trabalho de Belik (1994) vai destacar a importância do financiamento público na consolidação do setor agroindustrial, especialmente após a década de 60. Além das tradicionais políticas de amparo a produtos específicos, como açúcar, café e trigo, que, por meio de organismos próprios, recebiam financiamento à atividade produtiva, beneficiadora/processadora e exportadora (Beskow, 1994), há um conjunto de fundos e programas dirigidos ao fomento do setor agroindustrial. Belik destaca a importância do Fundo Geral para a Agricultura e Indústria-FUNAGRI (criado pelo Decreto-lei 56.835, de 09/65), que, ao

reunir diversos subprogramas, expandiu consideravelmente a oferta creditícia ao setor agroindustrial no período de 1969 a 1977.<sup>1</sup>

A vigência do Fundo de Financiamento à Exportação-FINEX, agenciado pela Carteira de Comércio Exterior-CACEX/BB, que contava com subsídios do BACEN (equalização de taxas e diferenciais de câmbio), tornou-se instrumento de destaque na promoção às exportações de produtos processados. São também mencionados dois outros fundos/programas setoriais: o Fundo de Investimento Setorial (FISSET), direcionado ao reflorestamento e à cadeia de papel/celulose; e o binômio Programa de Apoio à Agroindústria do Setor Sucroalcooleiro (PROASAL)/ Programa Nacional do Alcool (PROÁLCOOL), voltados ao complexo sucroalcooleiro.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Belik (1994) ressalta que o Fundo absorvia uma quantidade de programas diferenciados, alguns inclusive incluídos na contabilidade do SNCR. No entanto, é possível observar uma "fragmentação" dessas contas, focalizando o direcionamento de recursos a cadeias específicas. Mantendo a ressalva quanto à existência de uma "massa cinzenta" entre a conta FUNAGRI e o SNCR, a primeira respondeu por metade das aplicações de recursos dos fundos administrados pelo BACEN em 1976/77, caindo a 15% em 1985/87.

<sup>2</sup> O FINEX, criado pela Lei 5.025 (1966), atuou como instrumento de repasse de capital de giro às empresas exportadoras de produtos manufaturados, e sua participação no total dos fundos do BACEN foi de 2 a 7% entre 1968 e 1977 e de 12 a 30% entre 1978 e 1987 (com picos em 1982 e 1984 quando atingiu cerca de 40%). Posteriormente, o fundo foi incorporado ao OC. O FISSET, instituído pelo Decreto-Lei 1.376 (1974), contou com incentivos fiscais e deduções do IR Pessoa Jurídica, sobretudo entre 1977 e 1982. O PROÁLCOOL tornou-se, nos anos 80, o principal programa da conta FUNAGRI, absorvendo cerca de 40% dos recursos do fundo (ou 85% da parcela do fundo destinada à agroindústria), entre 1980 e 1985. Cf. Belik (1994).

Tabela 1: Crédito rural concedido segundo a modalidade Brasil, 1970-1996 (em milhões de US\$)

Período	Custeio (a)	a/d (%)	Investimento (b)	B/d (%)	Comercia- lização (c)	c/d (%)	Total (d)	Varição Anual Cred. Total (%)
1970	3.709.19	44.93	2.270.26	27.50	2.270.26	27.50	8.255.49	—
1971	4.226.17	44.30	2.776.11	29.10	2.537.61	26.60	9.539.88	15.56
1972	4.926.46	41.74	3.894.90	33.00	2.974.29	25.20	11.802.74	23.72
1973	7.088.09	42.45	5.526.87	33.10	4.090.89	24.50	16.697.50	41.47
1974	9.307.92	45.09	6.213.54	30.10	5.140.10	24.90	20.642.98	23.63
1975	13.137.80	43.65	9.420.69	31.30	7.524.51	25.00	30.098.05	45.80
1976	13.029.31	42.25	10.053.39	32.60	7.771.33	25.20	30.838.61	2.46
1977	13.048.23	47.39	6.690.69	24.30	7.792.04	28.30	27.533.71	(10,72)
1978	13.319.86	47.58	7.026.66	25.10	7.642.54	27.30	27.994.66	1.67
1979	17.562.62	50.34	8.722.00	25.00	8.617.34	24.70	34.888.00	24.62
1980	18.894.40	56.63	6.205.82	18.60	8.241.07	24.70	33.364.64	(4,37)
1981	16.981.52	58.68	4.427.70	15.30	7.524.19	26.00	28.939.20	(13,26)
1982	18.008.15	64.26	3.699.15	13.20	6.333.40	22.60	28.023.88	(3,16)
1983	13.147.47	62.15	3.575.10	16.90	4.421.27	20.90	21.154.41	(24,51)
1984	9.092.73	70.37	1.550.56	12.00	2.274.15	17.60	12.921.32	(38,92)
1985	13.100.86	71.10	2.388.00	12.96	2.935.26	15.93	18.425.96	42.60
1986	15.370.28	55.94	8.806.17	32.05	3.299.91	12.01	27.476.36	49.12
1987	15.196.42	70.16	3.703.80	17.10	2.761.61	12.75	21.659.67	(21,17)
1988	10.396.31	68.02	2.448.53	16.02	2.439.36	15.96	15.284.20	(29,43)
1989	11.161.74	79.98	1.466.74	10.51	1.325.79	9.50	13.955.66	(8,69)
1990	5.969.12	74.86	873.92	10.96	1.130.67	14.18	7.973.71	(42,86)
1991	6.763.92	82.22	699.26	8.50	764.25	9.29	8.226.61	3.17
1992	5.746.56	63.00	1.090.02	11.95	2.284.03	25.04	9.121.52	10.88
1993	4.355.35	55.60	1.610.54	20.56	1.868.26	23.85	7.833.37	(14,12)
1994	5.933.67	52.43	2.072.20	18.31	3.311.45	29.26	11.317.32	44.48
1995	4.438.73	61.96	1.553.13	21.68	1.172.01	16.36	7.163.87	(36,70)
1996	4.374.12	69.86	1.500.83	23.97	386.32	6.17	6.261.27	(12,60)

Fonte: BACEN / DECAD / DIREC / RECOR. Apud BACEN (1997) e sistema de informações. Os valores correntes foram reajustados para R\$, a preços de 1996, com base na média anual do IGP/DI e convertidos para US\$, pela taxa de câmbio comercial média de 1996. Dados originais reelaborados pelo autor.

Tabela 2: Participação da PGPM sobre produção de culturas selecionadas (em % sobre total de quantidades produzidas - médias anuais)

Período	Algodão		Arroz		Feijão		Milho		Soja	
	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF	AGF	EGF
1975-79	0,0	60,9	5,2	15,6	0,8	3,6	2,3	7,0	0,0	34,6
1980-84	3,5	71,1	6,7	19,6	10,3	5,1	5,2	12,2	0,0	44,0
1985-89	6,3	47,6	17,8	26,6	6,9	4,7	13,9	10,5	5,1	16,4
1990-91	0,2	15,9	4,7	10,8	0,2	2,6	3,1	8,0	0,0	3,2
1992-96	0,1	2,8	0,2	7,9	1,5	3,9	0,2	4,2	0,0	1,1

Fonte: IBGE, CONAB. Apud Buainain (1997: 19 Tab.2).

O setor agroindustrial, além de contar com outros recursos administrados pelo BNDES, beneficiou-se igualmente da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), estruturada por intermédio dos mecanismos de Aquisições do Governo Federal-AGF (direta e indireta) e Empréstimos do Governo Federal-EGF (com ou sem opção de venda). Na realidade, como afirma Delgado (1985), a política de financiamento à comercialização possuía uma afinidade eletiva com os mecanismos e unidades de beneficiamento e processamento (cooperativas e agroindústrias). A partir de 1980/81, quando a ênfase da política agrícola volta-se à política de preços (indexação do preço mínimo e aumento no volume de crédito), a PGPM reforça seu poder de captar interesses agroindustriais. Belik (1994:33) menciona que, no período compreendido entre os anos de 1976 e 1983, do total de EGF disponibilizado para a soja (US\$ 3.614 milhões), o governo destinou 41,28% para a indústria esmagadora/moageira (US\$ 1.492 milhões).

A Tabela 2 apresenta a participação dos dois instrumentos da PGPM (AGF e EGF) no total da produção realizada no país, para os principais produtos do programa. Como pode ser verificado, a intervenção governamental mediante empréstimos para comercialização e armazenamento sobrepõe-se às aquisições do Governo Federal. Desde dezembro de 1993, por meio do EGF-Especial, o governo tem diminuído sua inserção na aquisição dos produtos, incentivando a prática de leilões, para contratos vencidos e não liquidados (Prêmio de Liquidação) e, muito recentemente (pós-safra 1994/95), para contratos ainda vigentes (Prêmio de Equalização). Nestes casos o governo arca com o diferencial de preços (preço mínimo e preço de mercado). Assim, segundo a tabela, o EGF participou significativamente na produção de algodão até o final dos anos 80,

visto que a mesma reduz-se substancialmente após 1992 com a crise nacional do setor; na produção de arroz e milho, também ao longo dos anos 80; na produção de soja entre 1975 e 1985; e ligeiramente da produção de feijão.

Com referência ao AGF, podemos observar que foi um instrumento utilizado com maior frequência por culturas integrantes da canastra básica de alimentação popular (arroz, feijão e milho), especialmente nos anos 80, participando com 6 a 15% do total produzido. Recentemente, nos anos 90, a regulação dos preços de mercado e o abastecimento doméstico têm se valido da importação destes gêneros, em substituição à utilização dos estoques governamentais. No tocante à soja, praticamente não foi empregado tal mecanismo, com exceção do intervalo 1985/87, em que as aquisições representaram 12%, 8% e 5% do total produzido, respectivamente. Vale lembrar que neste período deu-se o contingenciamento das exportações do produto, explicando a "presença" dos AGF's. Finalmente, para o algodão, o grosso das aquisições deu-se no primeiro quinquênio dos anos 80, com um pico em 1985 (22,6%). O algodão também sofreu medidas equivalentes àquelas aludidas para o caso da soja nesse período (Lopes, 1988).

Feita a apresentação da evolução da participação desses instrumentos, vale considerar ainda que, ao longo do período aqui tratado, a demanda por crédito rural, por parte dos produtores, comportou-se ascendentemente, quer pelas exigências de recursos que o aumento da produção e a utilização de insumos "modernos" requeriam, quer ainda pelo estímulo que os vultosos subsídios implícitos ao sistema causava sobre os tomadores (Oliveira e Montezano, 1982).

O setor agrícola experimentou, praticamente até o final dos anos 80, a existência de taxas de juros reais negativas, valendo-se do índice geral de preços como deflator. Tal situação irá reverter-se fortemente nos anos 90, em especial no ano de 1995, quando eclodiu o movimento de produtores rurais contestando o veto presidencial ao artigo 16 da Lei 8.880, que previa a indexação do empréstimo rural pelos mesmos parâmetros empregados na correção dos preços mínimos (Leite, 1998).

Na realidade, e mesmo após a reforma do sistema financeiro em meados dos anos 60, o setor público assumiu, em lugar dos segmentos mais fragilizados e com pouco acesso ao circuito do financiamento (agricultura, pequenas e médias empresas etc.), o risco do devedor, sobretudo no contexto de taxas de inflação ascendentes (Belluzzo e Almeida, 1992). Essa política resultou em generosos

subsídios aos agricultores, especialmente até o início dos anos 80. Apesar de não se referir somente ao setor agropecuário, o peso significativo – entre os anos de 1973 e 1980 – dos subsídios e incentivos concedidos à economia como um todo, explícita ou implicitamente, em programas de crédito, sustentação de cadeias agroalimentares e comercialização agrícola, correspondia, em 1973, a 3% do PIB e 32% da receita tributária. Em 1980, essas cifras saltam para 7,6% e 99,3%, respectivamente (Cruz, 1995).

Essas “concessões” correspondiam, sobretudo, à estratégia governamental de ajuste no balanço de pagamentos e ao desenvolvimento dos projetos de investimento privado previstos no II PND (Belluzzo e Almeida, 1992). Tal processo ocorria simultaneamente ao endividamento das empresas estatais junto aos bancos privados internacionais, procedimento que rebateria novamente no comprometimento da disponibilidade de recursos públicos para financiamentos de programas e políticas específicas, na década seguinte (Cruz, 1995).

Os trabalhos de Delgado (1988), Gasques e Villa Verde (1990, 1991) e Graziano da Silva (1993) apontam que tais subsídios continuaram a operar na década de 80 (somando US\$ 11,839 bilhões entre 1986 e 1989), agravando ainda mais o quadro grave por dois motivos: a) a política de subsídios tornou-se mais seletiva, priorizando determinadas cadeias agroindustriais, como a tritícola e a sucroalcooleira; b) essa seletividade ocorreu em detrimento das políticas convencionais de crédito e preços mínimos que, apesar de conservadoras, ainda eram mais abrangentes.

## 1.2 Fontes dos recursos e impacto fiscal e monetário do programa

O SNCR, criado em 1965 pela Lei 4.829 (05.11.65) e regulamentado pelo Decreto 58.380 (10.05.66), era constituído pelo BACEN, BB, bancos regionais de desenvolvimento, bancos estaduais, bancos privados, caixas econômicas, sociedades de crédito, financiamento e investimento, cooperativas e órgãos de assistência técnica e extensão rural. Tinha como propósito compartilhar a tarefa de financiar a agricultura entre instituições financeiras públicas e privadas. No entanto, a participação dos bancos privados, com base nas exigibilidades sobre os depósitos à vista, apresentou-se constantemente decrescente (parte de 34,36% em 1969 e chega a 15,63% em 1992, atingindo um piso de 9% em 1988), impondo uma participação maior dos recursos lastreados pelo Tesouro Nacional, repassados pelo BB. Vale acrescentar que, como lembra Guedes Pinto (1981), entre 1970 e 1979, dois terços das aplicações dos bancos privados direcionavam-se ao crédito

de comercialização, reforçando o argumento de que a esfera propriamente produtiva (custeio e investimento) era arcada pelo setor público.

Os recursos públicos provinham da administração de fundos e programas (recursos fiscais e parafiscais) realizada pelo Banco Central e, dada a vigência das "contas em aberto" no Orçamento Monetário, também originavam-se da categoria de "recursos não especificados" inscrita no orçamento. Contavam, ainda, com o lastro da captação de recursos externos e com a oferta expansionista do crédito por parte do BB, coberta pela emissão monetária. Estes instrumentos atuavam com o objetivo de suprir o diferencial entre as necessidades do programa e o volume de crédito oriundo das exigibilidades sobre os depósitos à vista "líquidos" dos bancos comerciais privados.

Nesse sentido, o BB fazia vezes de autoridade monetária, tornando "elástica" a administração dos recursos (Delgado, 1986). Tal procedimento acabou comprometendo a rolagem dos saldos devedores do programa e impactando positivamente a expansão monetária e o aumento do déficit fiscal, especialmente na década de 80 (Rezende et al., 1994).

A outra ponta da origem dos recursos administrados pelo SNCR constituía-se nas exigibilidades impostas aos bancos privados sobre os depósitos à vista, recurso não inflacionário que respondia praticamente pela "presença" do setor privado no funcionamento do sistema. Houve um aumento gradual na participação exigida dos bancos, que corresponde à perda crescente, em especial na década de 80, da importância dos depósitos à vista sobre o conjunto dos haveres financeiros. Esta performance está associada ao elevado grau de desmonetização da economia e à crescente busca por ativos financeiros mais rentáveis, sobretudo a partir do início dos anos 80, com o "colapso" fiscal do Estado e o aumento do endividamento interno. Tal tendência somente irá reverter-se, parcialmente, após o programa de estabilização econômica de 1994, quando os depósitos à vista passam de R\$ 13 bilhões em dezembro de 1994 para R\$ 25 bilhões em novembro de 1997 (média dos saldos diários), rebatendo no aumento da participação das exigibilidades no conjunto das fontes do crédito rural.

Nesse sentido, como ressalta Delgado (1985:67), a administração da política de crédito sob a vigência do Orçamento Monetário e do binômio BACEN/BB, dava-se por meio de dois mecanismos básicos: a) uma expansão passiva do crédito, ancorada nas exigibilidades, fundos fiscais e parafiscais e outros recursos adicionais; b) uma expansão ativa do crédito, que contava com a atuação do BB

para o atendimento da demanda setorial. Neste último caso, as decisões sobre a expansão creditícia dependiam da homologação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e refletiam o movimento de tomadores voltados ao programa (nem sempre orientados à aplicação efetiva dos recursos nas atividades-fim). Vale dizer que, até 1980, o crescimento da economia, a existência de fluxos de recursos externos e a redução dos chamados recursos não inflacionários nas fontes do SNCR rebateram num aumento crescente da prática de expansão ativa do crédito (Delgado, 1985). Nessa perspectiva, ficam ressaltadas, segundo o autor, as características do sistema que reforçariam a dimensão finance do crédito, se comparada com uma estratégia de *funding*.<sup>3</sup>

Podemos acrescentar, também, que esta estratégia corroborava uma tendência internacional no sistema bancário, que passou a uma política ativa de administração dos passivos, reduzindo o nível de encaixe e aumento do potencial de expansão creditícia mediante a endogeneização da oferta de moeda. Esse procedimento acaba por dificultar o controle das autoridades monetárias sobre a quantidade de moeda em circulação. No caso dessas últimas instituições, a "administração do passivo" comportava também a "rolagem" do déficit público (Chick, 1993).

Oliveira e Montezano (1982) chegam a fazer um cálculo de quanto deveria ser estipulado como recurso obrigatório, caso se desejasse promover um suprimento compatível de recursos não inflacionários. Esses valores correspon- diam, por exemplo, em 1971 a 29% dos depósitos à vista (vis-à-vis um nível efetivo de exigibilidade de 10%) e em 1981 a 73% dos mesmos ativos (contra um nível de exigibilidade efetivo de 25%).

---

<sup>3</sup> Para Keynes (1973), a noção de finance não estava vinculada à existência prévia de poupança, como era usual nas teorias convencionais. Davidson (1986), por sua vez, atribui a esta dimensão a criação de crédito para financiar gastos relacionados à produção e a processo de *funding*, como instrumento de conversão em títulos de longo prazo das dívidas de curto prazo dos investidores. Em economias sujeitas ao processo inflacionário, a linha divisória entre as duas dimensões – *finance* e *funding* – torna-se mais tênue. Como aponta Baer (1993: 26): "Em primeiro lugar, a poupança tende a concentrar-se em aplicações financeiras de curto prazo ou ativos reais, podendo criar problemas para a cobertura das necessidades de *funding*. Em segundo lugar, estas economias apresentam desajustes patrimoniais importantes e, conseqüentemente, as necessidades de *funding* são em parte não desprezíveis para financiar estoques de passivos, e em menor medida projetos de investimentos produtivos".

Com a escassez dos recursos advindos das fontes tradicionais, ao longo dos anos 80, o governo dirige-se ao levantamento de novas fontes. Assim, além de aumentar a taxa de exigibilidade dos bancos, ampliou o espectro das mesmas, incluindo uma taxa de 40% sobre os depósitos especiais remunerados, 5% do FAF e 65% dos recursos captados pelas instituições autorizadas a operar com a poupança rural (Oliveira, 1995:58).

Examinando mais detalhadamente, temos que o agravamento do ambiente macroeconômico e o comprometimento dos recursos públicos com o serviço das dívidas externa e interna, anteriormente, fizeram com que, já a partir do início dos anos 80 fossem criadas uma série de mecanismos no sentido de controlar o repasse de recursos e diversificar as fontes dos mesmos. Assim, as Resoluções 671 (dezembro de 1980) e 698 (junho de 1981) do BACEN, limitam o volume de crédito rural a ser concedido, bem como introduzem a correção monetária do empréstimo, a ampliação das exigibilidades e o aumento das taxas de juros (Gasques e Villa Verde, 1990). Segundo Armani (1993), a pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre o controle do déficit público, condicionando a efetivação dos empréstimos para o programa de ajuste, voltou-se também sobre os mecanismos atuantes no SNCR, restringendo a manutenção de subvenções nos níveis da década anterior (ainda que estas permanecessem em outras bases, como já apontamos).

O encerramento da conta-movimento e a unificação orçamentária em 1986 trazem modificações profundas na operacionalização dos recursos. A transferência do programa de crédito para o orçamento fiscal e sua posterior inclusão no OC, atreladas ao Orçamento Geral da União em 1988, além de tornarem mais transparente o processo, reduziram a participação dos recursos oriundos do Tesouro (cf. Tabela 3).

Tabela 3: Crédito rural contratado segundo a fonte de recursos Brasil, 1985-1996 (em US\$ milhões)

Ano	Recurso do Tesouro	%	Recursos Obrigatórios	%	Poupança Rural	%	Recursos Livres	%	Fundos Constitucionais	%	Outras Fontes	%	Total Geral
1985	11.933	64.76	5.963	32.36	-	-	-	-	-	-	674	3.66	100
1986	17.824	64.87	6.745	24.55	-	-	-	-	-	-	2.907	10.58	100
1987	8.077	37.29	7.438	34.34	4.884	22.55	-	-	-	-	1.261	5.82	100
1988	3.746	24.51	5.473	35.81	5.537	36.23	-	-	-	-	526	3.44	100
1989	3.344	23.96	2.017	14.45	7.204	51.62	1.089	7.80	109	0.78	193	1.38	100
1990	2.131	26.72	2.183	27.38	1.596	20.01	1.586	19.89	356	4.47	122	1.53	100
1991	1.989	24.18	1.841	22.38	2.656	32.29	849	10.32	265	3.22	625	7.59	100
1992	2.095	22.97	1.707	18.71	4.152	45.52	617	6.76	287	3.15	262	2.88	100
1993	2.088	26.66	865	11.04	3.385	43.22	920	11.74	432	5.52	143	1.82	100
1994	3.068	27.11	1.313	11.60	3.950	34.90	1.803	15.93	565	4.99	619	5.47	100
1995	1.411	19.70	941	13.14	2.584	36.07	1.168	16.30	645	9.01	414	5.78	100
1996	218	3.48	1.057	16.88	572	9.13	505	8.07	933	14.90	2.961	47.55	100

Fonte: Banco Central/departamento de cadastro e informações/divisão de registros cadastrais/registo comum de operações rurais. Apud Banco Central (1997), publicações anteriores e sistema de informações do BACEN. Dados originais reelaborados pelo autor.

Assim, com base na Tabela 3, podemos verificar que os recursos do Tesouro Nacional, que alcançaram participações expressivas até a consolidação da OC (o sistema de informações do BACEN permite uma análise retroativa até 1985), registrando 65% do total de recursos empenhados em 1985/86, reduzem-se a partir de 1987, marcando apenas 3,48% em 1996.<sup>4</sup>

Para compreendermos como se deu essa drástica redução, é preciso entender o processo de unificação orçamentária (1986) e a criação do OC (1988), que englobava todos os fundos e programas de fomento administrados pelo BACEN; os créditos concedidos pelo BB, com recursos oficiais, às atividades rurais, de exportação e de abastecimento (custeio e investimento agropecuário, AGF, EGF, Conta-Trigo, Conta-Café, Conta-Açúcar, Estoques Reguladores

<sup>4</sup> Delgado (1985) e Oliveira e Montezano (1982) calculam a participação das exigibilidades, dos recursos de fundos e programas do BACEN e dos depósitos à vista do BB no total do crédito rural para o período de 1971 a 1981. Tomando-se como pressuposto que a diferença entre o valor total financiado e a participação das três fontes anteriores reflete a expansão ativa do crédito, fundamentada em emissão monetária, teremos uma inserção crescente dessa última "fonte", de 25% em 1971 para 60% em 1981.

e exportações); as subvenções econômicas aos financiamentos privados; o programa de refinanciamento de dívidas externas com aval do Tesouro Nacional e programas de saneamento financeiro de estados, municípios e bancos estaduais (transferidos em 1989).

O sistema misto de autoridades monetárias, criado com a reforma do sistema financeiro dos anos 60, atribuía ao Banco Central a gestão de fundos e programas direcionados a setores tidos como relevantes e a garantia de despesas de responsabilidade do Tesouro Nacional (comercialização e estocagem de produtos agrícolas, entre outros) sob o amparo do Orçamento Monetário ("contas fiscais do OM"), que eram por sua vez administradas pela conta-movimento do BB (Paula, 1990). Os saldos dessa conta eram zerados com emissão primária de moeda, que no contexto dos anos 70 não requeriam expansão da dívida mobiliária federal. Tal arranjo delegava ao Poder Executivo, em especial às duas agências acima consideradas, um enorme poder com relação à determinação do volume de gastos e à sua implementação no sistema financeiro.

O ambiente macroeconômico dos anos 80 reverteria as condições que possibilitaram uma continuidade da sistemática anterior. Entre esses aspectos, haviam sido destacados a interrupção do fluxos de investimentos estrangeiros e empréstimos, os encargos da dívida externa vis-à-vis a elevação das taxas de juros no mercado internacional e os impactos internos sobre a dívida pública das medidas de desvalorização cambial.

Assim, a extinção da conta-movimento (voto CMN nº 45, de 30.01.86), limitando a transferência automática de recursos do BACEN para o BB, e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional-STN (Decreto 9.542, de 10.03.86), implicaram, a partir de 1988, o exercício orçamentário dentro dos limites impostos pelas dotações estabelecidas no OGU, valendo-se de um novo procedimento anual (LDO), que necessitava da aprovação do Congresso (Paula, 1990).

O novo ambiente institucional, se não eliminava in totum a possibilidade de malversação dos recursos, tornava mais transparente a execução da peça orçamentária, além de oferecer regularmente informações sobre o desempenho das contas (Delgado, 1995). Nesse novo arcabouço, Rezende et al. (1994) atribuem a redução da participação dos recursos do Tesouro no total de crédito ofertado, bem como o problema do déficit público, ao condicionamento dos desembolsos dos recursos aos retornos nos programas de custeio e comercialização (que vêm ocorrendo desde 1988), à discriminação em todas as contas do gasto efetivo com equalização de juros e pagamentos de dívida

externa e à restrição, a partir de 1988, da aplicação dos recursos aos pequenos e miniprodutores (Lei 97.193).

Com efeito, o crédito rural do OC contava para seu financiamento com os retornos dos empréstimos anteriores e com as operações de crédito externo, que respondem majoritariamente pelas rubricas atinentes ao investimento agropecuário e agroindustrial. Gastos relativos às subvenções (equalização de preços e de taxas de juros) devem contar, obrigatoriamente, com destinação de recursos provenientes do OGU ou emissão de títulos previstos pela LDO.

Tabela 4: Orçamento das operações oficiais de crédito e gastos com agricultura – Brasil, anos selecionados (em US\$ mil)

Discriminação	1988	1990	1993	1996
1. Custeio Agropecuário	1.791.561,9	839.554,4	304.259,8	445.874,3
2. Preços Mínimos	1.924.584,8	796.306,7	756.267,3	1.417.233,4
2.1 EGF	962.533,0	465.849,3	352.899,2	624.888,2
2.2 AGF	962.051,8	330.457,4	403.156,0	792.346,2
3. Trigo	2.431.384,7	1.030.521,4	0,0	0,0
4. Café	918.237,2	12.638,1	0,0	0,0
5. Açúcar (financ.p/ exportação)	1.597.230,2	46.391,6	0,0	0,0
6. Investimento Agropecuário	310.848,8	299.743,1	95.056,7	0,0
7. Estoques Reguladores	149.687,0	36.929,8	17.402,3	0,0
Total destes programas	9.123.534,6	3.062.085,1	1.172.986,1	1.863.107,7

Fonte: Gasques e Villa Verde (1995), Villa Verde e Gasques (1990) e MF/STN (1997). Dados reelaborados pelo autor.

A Tabela 4 mostra que o investimento agropecuário tem seus valores decrescentes ao longo dos anos selecionados. Tal performance está associada à finalização dos programas especiais (incluídos no OC) lastreados com captação de recursos do exterior, como é o caso do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural (PNDR) e do Programa Nacional de Desenvolvimento Agroindustrial (PNDA), financiados pelo Banco Mundial (Gonçalves e Fonseca, 1995).

A mesma tabela também apresenta o encerramento das contas de produtos “tradicionais”, como café, trigo e açúcar, que desde 1993 deixam de contar com recursos alocados em rubricas exclusivas. Verifica-se, igualmente, uma redução dos recursos aplicados em custeio agropecuário e preços mínimos, tomados os patamares de 1988. No primeiro caso, há uma ligeira recuperação em 1996, acompanhando o movimento mais geral do conjunto dos programas ao longo do período. Este montante geral despenca de pouco mais de US\$ 9 bilhões em

1988 para US\$ 1,86 bilhão em 1996. No tocante à PGPM, notamos um aumento mais consistente em 1996 (praticamente dobrando os valores), que compensa a zeragem com gastos em estoques reguladores. Porém, deve-se atentar para o fato de que, neste último ano, mais da metade (56,3%) dos dispêndios foram destinados ao pagamento de subvenções (equalização) nas rubricas AGF e EGF, ao passo que em 1990, por exemplo, tal participação atingia apenas 4,6%. Essa constatação corrobora informações anteriores relativas a “saída” do governo do processo de armazenagem e sua redução na concessão de empréstimos propriamente ditos.

Quanto aos impactos fiscais e monetários do programa de crédito rural, Rezende et al. (1994) vão ressaltar que: o exame da performance do financiamento do crédito rural no OC entre 1988 e 1992 aponta para o fato de que:

“O crédito rural concedido através do OC tem impacto fiscal direto nulo [...]. Aqui, quando se fala em impacto fiscal direto nulo, significa que os programas de crédito rural não são financiados por tributos nem por emissão do Tesouro Nacional” (p. 87).

No entanto, os autores irão concluir que

“um aporte direto líquido reduzido de recursos do Tesouro (inclusive para equalização de taxas de juros) não significa que os impactos fiscal e monetário do crédito rural tenham se tornado irrelevantes, pois cabe considerar que o financiamento do déficit público pode estar sendo prejudicado por decisões de expansão do crédito rural com base em fontes outras que não o Tesouro. Seja, para dar um exemplo, a decisão, tomada no final de 1991, de expandir o crédito rural com base na captação de recursos pelo Banco do Brasil através de CDB e RDB, com pagamento pelo Tesouro da diferença entre o custo dessa captação e a taxa de juro cobrada pelo BB no crédito rural. Ora, é fácil perceber que esses recursos poderiam (e certamente iriam) ser aplicados, alternativamente, em títulos da dívida pública. A expansão recente do crédito rural teve, assim, um impacto fiscal indireto, e também contribuiu para a elevação da taxa de juros.[...]” (p. 93).

A afirmação acima conduz à necessidade de avaliarmos melhor a participação dos principais atores públicos envolvidos no repasse de recursos para o crédito, entre os quais destacaríamos o BB e o BNDES, tarefa à qual nos dedicaremos adiante.

Por ora vale a constatação de que, no que tange aos recursos públicos oriundos do Tesouro Nacional, comprovamos uma redução da oferta creditícia, derivada dos motivos anteriormente expostos, implicando um reordenamento dos fundos voltados ao financiamento da atividade agropecuária e agroindustrial. Mesmo

a prática de subsídios setorializados (produtos como café, trigo e açúcar), se não ficou comprometida, foi redimensionada, sobretudo após 1990, com a reforma institucional que extinguiu o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) e o Instituto Brasileiro do Café (IBC) e encerrou o monopólio estatal na cadeia tríticola (Decreto-lei 8096). Na realidade, há uma mudança operada ao longo dos anos 80 e consolidada nos anos 90 consubstanciada em dois aspectos: a) a diversificação de fundos para os programas de crédito rural/agroindustrial; b) a subordinação das políticas setoriais àsquelas de caráter mais geral, deslocando o locus da disputa pelos diversos segmentos dos resultados de políticas, como a tributária, cambial etc.

Antes de prosseguirmos, vale ainda um rápido retorno à Tabela 3. Podemos verificar que os recursos obrigatórios, compostos pela exigibilidade sobre os depósitos bancários, sofreram uma queda ao longo do período (1985/93), recuperando-se nos anos mais recentes. Tal performance está associada ao grau de monetização da economia que, no contexto inflacionário vigente nos anos 80 e início da atual década, corroía a base de recursos fundados nesse mecanismo. Assim, de uma participação média de 30% em meados dos anos 80, esta fonte arrefece-se para algo em torno de 11% em 1993/94, recuperando-se em 1996, com uma contribuição de 17% no total dos recursos aplicados no crédito.

A redução concomitante dos recursos do Tesouro e das exigibilidades, entre 1988 e 1993, impactou decisivamente nos créditos de investimento e comercialização, que demonstraram boa performance em 1986/87 (cf. Tabela 1). Em 1986, para contornar o problema da redução de empréstimos advindos das fontes tradicionais, é criada pelo CMN a caderneta de poupança rural (Resolução n.1188, de 05.09.86), operacionalizada sobretudo pelo BB a partir do segundo semestre do ano seguinte. É bom lembrarmos que em 1986 há uma expansão da oferta monetária, viabilizada, inclusive, pela maior participação de bancos comerciais privados (Vidotto, 1995). Tal situação, combinada com uma diminuição no risco de crédito, levou ao endividamento crescente dos produtores rurais, que repercutiria significativamente no ano seguinte. Pela Tabela 3, podemos verificar que os recursos oriundos dessa modalidade chegaram a responder por mais da metade dos recursos do crédito rural em 1989, assumindo uma trajetória ascendente até 1992, quando começa a declinar, desembocando numa inserção de 9% em 1996.

A poupança rural previa uma aplicação de 65% dos recursos captados por meio desse instrumento. Como lembram Rezende et al. (1994: 89), houve um

aumento contínuo na razão aplicações/exigibilidades através da poupança, chegando, inclusive, a superar o próprio volume de depósitos.<sup>5</sup> Tal situação levava à introjeção no programa de crédito de dinheiro proveniente de outras carteiras, como CDB e RDB, por exemplo, onerando o custo de intermediação no repasse do financiamento e suscitando a intervenção do Tesouro na equalização das taxas de juros (limitada a 8,5%, no que tange ao diferencial de taxas, a partir de junho de 1993).

Adiantando algumas considerações da seção seguinte, podemos concordar com Vidotto (1995:117), quando o autor aponta:

“Assim, ao mesmo tempo que materializou o principal ou quase único instrumento para a substituição de fundos para o crédito rural, a caderneta de poupança tornou-se também um vetor de fragilização da instituição central do sistema – não apenas por ser um funding relativamente caro frente aos recursos orçamentários, como já se apontou, mas ainda pelo descasamento de taxas sem garantia de cobertura pelo Tesouro”.

Continuando com a Tabela 3, notamos que há um crescimento na aplicação dos recursos livres, que operam com taxas de mercado. Os mesmos atingiram um pico de 20% da participação relativa no total do crédito (US\$ 1.586 milhões) em 1990 e um recorde absoluto, em termos de valores aplicados (US\$ 4.152 milhões) em 1992. Ainda em 1989, assiste-se ao início da participação dos Fundos Constitucionais (Lei 7827 de 27.09.89). Criados pela Constituição Federal de 1988 (art. 159) e implantados a partir de 1989, os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste passaram a compor a carteira de fundos do programa de crédito rural, objetivando contornar o problema do estrangulamento dos cofres públicos e a decrescente participação dos bancos privados (com exceção para os anos de 1987, 1988 e 1990). Estes fundos, constituídos com base na arrecadação do IR e do IPI (alíquota de 3%), têm sido destinados ao financiamento de setores produtivos nas regiões supracitadas, entre os quais o setor agrícola. Como lembramos anteriormente, os fundos não estão mais atrelados ao OC. Assim, os mesmos têm apresentado uma trajetória crescente (com exceção de 1992) no volume de recursos aplicados e na participação sobre o total de crédito (em 1996, registrando cerca de 15%).

Visando contornar a continuidade do escasseamento das fontes, entre 1990 e 1992, são implementadas diversas medidas, derivadas de portarias, resoluções

---

<sup>5</sup> Segundo Vidotto (1995: Tab. 3G), a relação aplicações/captação na poupança-ouro do BB registrou os seguintes percentuais: 62% em 1987; 82% em 1988; 69% em 1989; 38% em 1990; 108% em 1991 e 131% em 1992.

e circulares das AM, que encontram-se contabilizadas na Tabela 3, na rubrica "Outras Fontes". Além dos recursos dispendidos por governos estaduais (que representam, no máximo, US\$ 38 milhões), contabilizados a partir de 1989, o Governo Federal lança mão de novas fontes, como os Depósitos Especiais Remunerados (DER), Depósito Interfinanceiro Rural (DIR), Fundo de Aplicação Financeira (FAF) e Fundo de Commodities. Os Depósitos Especiais Remunerados (Lei 8.024/90) originam-se dos recursos "confiscados" pelo Plano Collor e, portanto, tiveram um horizonte de continuidade acoplado ao cronograma de liberações em cruzeiros dos cruzados retidos. Participaram mais expressivamente, na oferta de crédito, entre os anos de 1992 e 1994 (com valores oscilando de US\$ 1.261 milhões a US\$ 1.862 milhões). Com a Lei 8.023 de 12.04.90, o governo facultou aos contribuintes - pessoas físicas e jurídicas relacionadas à atividade rural - um abatimento de até 100% do valor da base de cálculo do IR, do saldo médio ajustado dos depósitos vinculados ao financiamento agrícola (RDB-rural). Para os bancos, aplicações com recursos dessa fonte deveriam obedecer aos critérios estabelecidos para utilização das exigibilidades (60%) e para os recursos livres (40%). Não aplicando os recursos, as agências deveriam recolhê-los ao BACEN por 30 dias, sem qualquer remuneração, ou repassá-los a outro agente, por meio dos DIRs. Os Depósitos Interfinanceiros (Resolução 1.702 de 25.04.90), na realidade, resumem-se a uma conta de aplicação dos bancos comerciais privados no BB (e alguns outros bancos), na forma de CDI-rural. Ou seja, na dificuldade de aplicação dos recursos das exigibilidades em crédito rural (ou sem querer assumir tal custo operacional), os bancos particulares aplicam em DIR, com a diferença que o resgate em CDI "normal" transcorre no prazo de um dia e em CDI "rural" em 180 dias (Oliveira, 1995).

Os Fundos de Commodities, por sua vez, foram criados pelo CMN (Resolução 1912, de 11.03.92), visando a canalização de recursos para a agropecuária e agroindústria. "Com esse fundo o Governo pretendeu dar liquidez ao mercado futuro de produtos agrícolas e incrementar a participação dos complexos agroindustriais no financiamento da produção. Dos recursos aplicados nos fundos de commodities, os bancos deveriam direcionar, no mínimo, 25% para uma cesta de papéis representativos de negócios do setor agroindustrial" (Oliveira, 1995). No entanto, tal meta não foi atingida em função das exigências impostas para o cumprimento das aplicações e da insuficiência de títulos desta natureza.

A inclusão de aplicações com recursos do FAF (Lei 8.056/90), estipulando um direcionamento de 5% deste fundo ao crédito rural, bem como das Sociedades de Crédito Imobiliário e Bancos Múltiplos, teve, segundo Gasques e Villa Verde (1996), um desempenho extremamente tímido, sendo que, no segundo caso, a Circular 2.126 do BACEN (24.01.92) determinou a zeragem do percentual a ser encaminhado ao crédito rural.

Mais recentemente, observou-se um aumento considerável da rubrica "Outras Fontes" no total da oferta creditícia (47,55% em 1996). Tal resultado deve-se, basicamente, à captação de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT (instituído pela Lei 7.998, de 11.01.90) e do Fundo Extramercado-FAE (Resolução 2.108, 12.09.94). No primeiro caso, a participação no montante global em 1996 chegou a 22%. Os recursos do FAT, administrados pelo CODEFAT, foram direcionados especialmente para o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)-Rural e para o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). No caso do FAE, cuja participação em 1996 contou com US\$ 872 milhões (14% do total), a captação ocorre sobre as disponibilidades das entidades da administração federal indireta e das fundações da União.

## 2. Estado, agricultura e o novo contexto institucional do padrão de financiamento

Mantida a ressalva sobre a particularidade do financiamento agrícola e acrescentando as dificuldades de implantação das condições infra-estruturais que caracterizam o padrão de financiamento de países como o Brasil, poderíamos concordar com Studart (1997:12) que afirma que "o problema de financiamento em economias em desenvolvimento não se resume à distribuição falha de informação sobre diversos projetos existentes com a rentabilidade conhecida, mas sim a (i) incerteza sobre o próprio sucesso da introdução de um novo padrão produtivo e/ou a busca de novos mercados, e suas conseqüências para o setor e para a macroeconomia; (ii) inexistência de mercados e instituições voltadas à negociação de ativos de longo prazo, em grande medida [...] devido à má distribuição de renda que caracteriza o crescimento de grande parte [dessas] economias". O autor vai destacar, nesse sentido, a importância do papel do Estado na viabilização de mecanismos de funding, direcionando recursos tanto para setores estratégicos, como para setores a eles adjacentes (*forward and backward linkages*).

Tanto na viabilidade e desenvolvimento de mercados especializados em títulos de longo prazo, como no amparo à constituição e maturação de setores estratégicos, a política de financiamento assume um caráter prioritário. Assim, poderíamos supor que a atividade agropecuária e seus encadeamentos mencionados demandariam um tratamento específico por parte dos agentes financeiros. Vimos que a abundância de recursos não significou necessariamente sua utilização da forma mais eficiente, quer em termos da alocação dos recursos nas atividades-fim, quer ainda se pensarmos na noção de eficiência distributiva. Nem mesmo o processo de distribuição deste crédito deu-se com a transparência necessária. Por outro lado, o excesso da oferta creditícia dos anos 70 foi comprometido, a partir da década seguinte, pela crise fiscal do setor público, que historicamente tem assumido a função de banqueiro por excelência do sistema de crédito rural.

Nessas condições, vale aprofundarmos as considerações acima, com base no exame da atuação de duas das principais agências públicas no setor rural/agroindustrial, quais sejam o BB e o BNDES.

## 2.1 Agentes financeiros do setor público e política de crédito rural

O BB e o BNDES constituem-se, ainda hoje, em dois dos principais agentes financeiros do setor público, responsáveis pelo repasse de financiamento para produtores rurais e agroindustriais. O BB, especialmente, chegou a deter 80% da oferta do sistema de crédito rural, durante alguns anos da década de 80 (Vidotto, 1995). Como vimos anteriormente, o Banco constituía-se no principal agente financeiro do sistema, alavancando e repassando recursos, atuando como autoridade monetária.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Segundo Lamounier (1994: A-14): “[...] o Banco do Brasil foi e ainda é o grande grupo tecnoburocrático a influir nas questões agrícolas. Ele é na verdade o lobby mais forte na área da política agrícola. Segundo analistas, houve um crescimento da força política do BB em função da falência dos outros setores da burocracia estatal. Parte do seu poder é explicado [...] pelo amplo número de funcionários do banco alocados em um diversificado leque de órgãos do governo, ocupando postos chaves na administração governamental. Ressalta-se também a sua força congressual, resultante da presença dos vários congressistas, simpáticos ao banco, espalhados por quase todos os partidos. O poder do BB resultou de seu papel na concessão de crédito agrícola. Foi, historicamente, o principal estimulador da agricultura brasileira, por meio da concessão de crédito farto e subsidiado. [...] sua burocracia tem ligações fortes com setores de produtores e lideranças políticas, que são beneficiários de sua ação”.

Mesmo num contexto de diminuição dos recursos ofertados ao SNCR, após o cancelamento da conta-movimento, a participação ainda atuante do BB representou, de certa forma, o “fracasso das políticas que pretendiam retirar do Estado essa atribuição” (Vidotto, 1995: 79), apesar da fragilização da estrutura financeira do Banco que irá agravar-se a partir do final dos anos 80 e durante a década de 90 (BB, 1997; Vidotto, 1995).

Diversos trabalhos têm sustentado que o encolhimento da política de financiamento rural, ao longo dos anos 80, não necessariamente implicou um arrefecimento da produção agrícola (Gasques e Villa Verde, 1990; Rezende, 1989). Em parte, tal consideração está, como já apontamos anteriormente, fundamentada no fato de que a política de crédito rural, especialmente aquela experimentada entre 1965 e 1979, esteve amparada na elasticidade da oferta monetária, cuja demanda voltava-se à obtenção dos subsídios que o programa embutia. Subsídios que permaneceram, em menor grau e mais seletivizados, no contexto dos anos 80 e 90. Porém, é possível também afirmar, sobretudo nas condições de uma economia inflacionária (1987/94), que a atuação do BB contribuiu significativamente para sustentar o nível de produção e produtividade do setor agropecuário.

Tal contribuição, segundo Vidotto (1995), deu-se basicamente por dois aspectos: a) para além das resoluções atinentes às modalidades e taxas vigentes para o crédito rural o BB atuou decisivamente no alargamento dos prazos dos empréstimos rurais; b) na expansão ativa do crédito, a princípio facultada pelo poder de AM que a conta-movimento proporcionava, e posteriormente no remanejamento de recursos captados por instrumentos não necessariamente vinculados ao sistema de crédito rural, nem sempre “compensados” com subvenções dos recursos do Tesouro Nacional.

Nesse último caso, o Banco maneja uma ofensiva política de crédito, ainda que tal deliberação trouxesse efeitos não desejáveis sobre a expansão monetária e o estoque da dívida pública. Mantendo as ressalvas sobre os procedimentos nos quais se fundamentava tal distribuição (dificuldade de transparência, pouca participação de segmentos ligados aos pequenos produtores etc.) e sobre o público e os produtos atingidos pelo programa, o BB na realidade acionava uma política institucional no contexto de uma economia monetária da produção.

Além das especificidades do financiamento ao custeio e investimento agrícola propriamente dito, devem ser considerados os fatores de instabilidade característicos da conjuntura econômica nacional no período aqui analisado.

Um exame mais detalhado da participação do BB no crédito rural requereria uma análise dos dados sobre os fundos administrados pela empresa relacionados ao setor agrícola e agroindustrial. Dada a conhecida dificuldade de obtenção de informações nessa linha, pudemos trabalhar com os resultados apresentados na Tabela 5.

A primeira observação a ser feita refere-se à participação dos recursos alocados na rubrica "Conta Própria", que contabiliza os montantes alavancados pelos instrumentos de captação do Banco. No período anterior à consolidação do OGU, podemos notar que a participação dos recursos desta modalidade no total do crédito rural oferecido pelo BB era da ordem de 95%, em 1985 e 1986. Mesmo no contexto de "transição", do qual falamos anteriormente, este percentual continuava significativo (11,55% em 1987). Estes recursos provinham basicamente da elasticidade da conta-movimento, cuja operacionalidade foi detalhada na seção anterior.

Tabela 5: Banco do Brasil: fontes dos recursos do crédito rural – 1985/95 (em % do total)

FONTES	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
REC.TESOURO NAC	3.96	5.21	50.37	57.56	49.49	41.18	28.33	21.34	16.65	14.40	12.54
Crédito Rural	—	—	42.91	27.07	21.92	—	15.27	11.82	9.95	14.40	12.54
Prog. Unificados Rural	—	—	—	—	—	0.04	0.05	0.02	0.01	—	—
Proálcool	1.45	0.86	0.47	0.19	0.11	0.19	—	—	—	—	—
Profir	0.2	0.39	0.20	0.17	0.17	0.09	0.35	0.70	0.55	—	—
Provárzeas	0.47	0.35	0.15	0.09	0.09	0.02	0	0	0	—	—
Proinvest	1.69	0.39	0.07	0.02	0.02	2.75	0	0	—	—	—
Prodecer	—	0.27	0.46	0.99	2.01	0	1.3	1.18	1.06	—	—
Progene	0.07	0.01	0	0	0	0.01	—	—	—	—	—
Papp	—	—	0.09	0.03	0.01	0.01	—	0	0	—	—
Proine/Bacen	—	0.31	0.04	0.02	0.02	0.03	—	0	—	—	—
Proni	—	—	—	0.01	0.02	0.01	0.01	0.01	0	—	—
Probor III	0.09	0.03	0.02	0.01	0.01	0.73	—	0	0	—	—
Proinap	—	2.59	1.00	0.53	0.64	3.41	0.19	0.11	0.07	—	—
Pndr-Rural	—	—	—	—	3.31	—	1.76	1.08	0.59	—	—
Capitalização Cooperativas	—	—	—	—	—	—	—	0.12	0.35	—	—
Aquis. Corretivos Solos	—	—	—	—	—	29.06	—	0.02	0.36	—	—
AGF/CFP/Aq.Est.Reg./Ac/Caf	—	—	4.96	28.42	21.16	—	9.39	6.28	3.71	—	—
Bacen-Fdos Aprovis D divisas	0.11	0.45	0.03	0.35	0.5	0.81	4.7	7.44	12.71	17.30	19.18

Sudhevea	—	0.02	0.03	0	—	—	—	—	—	—	—
Ibama-Rural	—	—	—	—	—	—	0.02	0	0	—	—
Finame-Rural	—	—	—	—	0.01	0.03	1.27	5.52	8.44	—	—
Ouromaq/BB/Bi-rural	—	—	—	—	—	—	0.01	0.01	0.01	—	—
Bndes/Rural	—	—	—	—	—	—	0.12	0.31	0.24	—	—
FCO-Rural	—	—	—	—	—	0.09	1.39	1.35	1.92	—	—
FCO-Papra/Rural	—	—	—	—	—	—	—	0.05	0.06	—	—
Finame Automático	—	—	—	0	—	—	—	—	—	—	—
Finame Especial	—	—	—	—	0	0	—	—	—	—	—
ProgApoio EmpRural-Bndes	—	—	—	0.01	0.07	0.13	—	—	—	—	—
FND-Pronar-Rural	—	—	—	0.27	0.4	0.5	0.13	0.09	0.04	—	—
Incra/Procera-Rural	—	—	0	0.03	—	—	0.07	0.09	0.06	—	—
Funcafé	—	—	—	—	—	—	1.68	—	1.91	—	—
Demais Extinção-Rural	0.11	0.43	—	0.04	0.02	0.06	—	0.03	0.03	—	—
PNDR, Profrir, Procera, outros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2.12	1.85
Funcafé, FCO, FAT, outros	—	—	—	—	—	—	—	—	—	15.18	17.33
CONTA PRÓPRIA	95.93	94.34	11.55	7.29	9.0	16.55	26.54	19.55	23.52	18.82	15.03
Crédito Rural	95.93	94.34	11.55	6.6	—	—	—	—	—	—	—
CL-Rural	—	—	—	0.48	—	—	4.74	5.59	12.76	—	—
Ajustes de CL-Rural	—	—	—	0.21	0.73	6.88	—	—	—	—	—
Dev. pag. gar. prestadas -rural	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Fundo Extramercado -FAE	—	—	—	—	—	—	—	—	—	11.64	5.70
Obrigatórios/ Exigibilidades	—	—	—	—	6.81	2.24	9.02	2.55	1.97	2.03	3.69
Livres	—	—	—	—	1.46	7.43	9.34	8.73	6.76	3.16	2.51
Fundo-Ouro	—	—	—	—	—	—	1.29	1.15	0.59	—	—
DER	—	—	—	—	—	—	2.14	1.54	1.45	0.88	0.62
Commodities	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1.01	0.81
Resolução 2.148	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.39
Outras Fontes	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0.09	1.31
POUPANÇA-OURO	—	—	12.6	32.49	41.01	41.45	40.07	50.73	47.10	49.49	53.25
OP. ESP. INT. GOV/	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Tes. Nac.	—	—	25.45	2.3	—	—	0.36	0.94	0.02	—	—
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Nota: O registro "0" foi utilizado para casos em que os valores existentes não chegavam a 0,01 % do total. Fonte: Anuário Estatístico do Banco do Brasil (1987), Mensário Estatístico (diversos anos). Elaboração: DETER/ESTEC/Estud - 03/96. Dados reelaborados pelo autor.

Obs: 7,6% do crédito rural estão como MCR 18 (exceto em 1988). Fundos e Aprovisionamentos de Divisas foram incluídos como Recursos do Tesouro em 1985, 1986 e 1987. Indef\*: essas contas englobaram os saldos de todas as carteiras, por isso resolveu-se não considerá-los aqui (cerca de CZ\$ 27.587.773 mil).

É interessante notar que, após 1988 (época em que inicia-se o OC), os recursos das rubricas "Recursos do Tesouro Nacional" e "Poupança-Ouro", começam a ganhar relevo no cômputo geral.

Como já foi explicado, a poupança-rural constituiu-se em fonte de recursos para o crédito, a partir de 1987, sendo predominantemente administrada pelo BB. Nessa instituição, sua participação sobre o total ofertado, chegou a representar mais da metade dos recursos em 1992 e 1995 (50,73% e 53,25%, respectivamente), corroborando as afirmações sobre a relação aplicação/exigibilidades destacadas na seção anterior. Assim, entre 1989 e 1995, a poupança passou a responder, no âmbito do BB, por mais de 40% da oferta monetária ao setor rural. Esse mecanismo de captação, que colocou-se como importante alternativa à diminuição dos recursos oriundos dos depósitos à vista e daqueles com base no Tesouro Nacional, passou a operar com a necessidade de equalizações providenciadas pelas subvenções, além dos diferenciais entre o custo de captação e aquele do empréstimo, assumido pelo próprio Banco. Tal situação agravou-se recentemente, com a proibição do repasse da indexação da TR para os encargos do crédito rural, contribuindo, a nosso ver, para a diminuição desta fonte no total dos recursos, como observou-se na Tabela 4 (cf. BB, 1997).

Quanto aos recursos do Tesouro Nacional, podemos constatar na referida tabela que, entre 1987 e 1992, houve uma participação significativa deste montante sobre o total. A partir daí, o declínio dessa fonte é mais acentuado, em parte explicado pelo encerramento dos programas de investimento e custeio lastreados a partir de convênios internacionais. Como pode ser verificado, o PROFIR, o PRODECER e o PNDR finalizam seus desembolsos, por intermédio do BB, em 1993. Ainda nessa rubrica, vale destacar o valor direcionado à PGP, sobretudo em 1988 e 1989, corroborando as informações contidas em Rezende et al. (1994), que chamavam a atenção para o envolvimento do governo nesse quesito e a transformação dos créditos de custeio em EGFs. A rubrica "BACEN-Fundos e Aprovisionamentos de Divisas" revela-se mais importante no contexto recente, onde tem apresentado uma performance ascendente na participação dos recursos totais. No conjunto de fundos ali elencados, que não

passam necessariamente pelo OC, podem ser destacados os percentuais obtidos pelo Funcafé (1991 e 1993), Finame-Rural (1991-93), Fundos Constitucionais (em especial o FCO), além de verbas destinadas aos programas amparados pelo FAT, nos últimos anos.

Finalmente, reforçando a perspectiva inicial deste item, temos a retomada dos recursos de conta própria do BB, a partir de 1989, com um pico em 1991, quando chegaram a representar 26,54% do total disponibilizado. Devem ser destacados nessa rubrica os percentuais alcançados pelos recursos obrigatórios (pós-89), a alocação de recursos livres e os DER, que vêm decrescendo ultimamente devido ao horizonte predeterminado dessa fonte, como já salientamos. Essa alocação de crédito, em parte amparada na política institucional do Banco, revelou-se importante no contexto dos processos de anistia e/ou securitização da dívida dos produtores rurais, em 1987 e 1995 (MP 1.164/95). O BB atuou, também, como um dos principais agentes intermediários de fundos alocados no BNDES, por meio da Gerência de Negócios com Empresas Públicas (GENEP). Como é sabido, o BNDES tradicionalmente tem apoiado os setores industriais, especialmente no financiamento ao investimento em bens de capitais, através do Finame. A atuação do Banco na área rural propriamente dita é menos sentida, mas tentaremos apresentar algumas informações relativas aos desempenhos do BNDES para o setor rural e agroindustrial.

O BNDES constituiu-se num instrumento importante no direcionamento de recursos, a princípio ao setor público e posteriormente ao setor privado (Cruz, 1994). Não é à toa que Evans (1993, 1995) definiu-o como "bolsão de eficiência" na performance do Estado desenvolvimentista brasileiro. O grosso dos gastos do BNDES dirigiram-se ao setor industrial, afetado parcialmente pela presença das despesas com o setor de serviços (entre 1983 e 1987) e remotamente pela participação do investimento social (1983-1985), destacando a atuação do FINSOCIAL, inclusive para o setor rural, apoiando investimentos comunitários.

Tabela 6: Sistema BNDES: desembolsos por ramos e gêneros de atividades (em % sobre o total de recursos dispendidos) – 1980-1991.

Período	Agro-pecuária	Total Indúst. Extrativa e de Transf.*	Ind.Transf. Grupo A**	Papel e Papelão	Serviços	Outros (Social)
1980	0,5	66,8	7,3	4,9	26,5	6,1
1981	0,4	67,8	5,0	4,3	27,8	4,0
1982	0,2	61,6	4,0	4,6	31,9	6,2
1983	0,2	53,3	4,1	4,5	30,4	16,1
1984	0,4	51,6	5,7	6,3	27,9	20,1
1985	0,6	46,0	7,2	3,5	39,7	13,7
1986	0,8	54,3	13,2	4,9	39,3	3,6
1987	1,3	54,8	15,5	3,5	41,4	2,5
1988	1,9	62,8	13,1	8,0	31,6	3,6
1989	3,2	66,5	13,7	16,8	28,7	1,6
1990	3,8	75,3	13,4	24,2	20,6	0,3
1991	7,2	67,2	13,9	20,3	25,5	0,1

Fonte: BNDES apud Vidotto (1995). Reelaboração do autor. (\*) Total da ind. de transformação somado ao total da ind. extrativa mineral. (\*\*) Ind. de produtos alimentares, vestuário, calçados, têxtil, bebidas, madeira e mobiliário, borracha, couro, peles e fumo (exclusive papel e papelão).

A Tabela 6 demonstra que o setor agropecuário pouco participou, no período de 1980 a 1991, dos recursos repassados pelo Banco, vindo atingir percentuais mais significativos, pelo Finame-rural, a partir dos últimos 4 ou 5 anos. Quanto aos setores industriais situados a jusante do setor agropecuário, podemos verificar que o Banco destinou entre 10 e 40% dos recursos ao "setor agroindustrial", entendido aqui como a soma do Grupo A das indústrias de transformação e o ramo de papel e papelão. Podemos observar, dessa forma, que os desembolsos para o setor agroindustrial aumentaram sua proporção no cômputo geral, a partir de 1983, especialmente no período 1986-90.

Antes de passarmos para a análise dos anos mais recentes, em que as informações encontram-se mais detalhadas, uma rápida passagem pela Tabela 7, permitiria identificar as principais fontes de recursos de que o BNDES tem se utilizado para sustentar sua política de financiamento.

Para os nossos propósitos, vale destacar que os recursos destinados aos programas que direcionam-se ao setor rural/agroindustrial têm como principais fontes os valores registrados na rubrica "PIS/PASEP/FAT", recursos

de geração interna e recursos tomados no exterior, sendo que os primeiros têm preponderado em boa parte do período aqui considerado.

Assim, observamos que os montantes gerados internamente, especialmente mediante o retorno de empréstimos anteriores, têm contribuído com uma participação ao redor de 50%, chegando a 68% (1990 e 1994). Nesta fileira estão alocados valores provenientes de amortizações, serviços de juros e cobrança de taxas e comissões, bem como de verba oriunda dos ressarcimentos efetuados pelo Tesouro Nacional em função de subsídios de correção monetária patrocinados pelo Banco. Quanto aos recursos externos, estes dividem-se entre aqueles captados no mercado (moeda e bonds), não vinculados a projetos e programas; e recursos oficiais (organismos internacionais e agências governamentais).

Tabela 7: Recursos mobilizados pelo BNDES segundo as principais fontes - 1980-1994 (em %).

Fontes	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Geração Interna	49,44	50,04	47,78	49,58	54,37	64,84	63,85	54,55	68,99	60,83	68,54	45,19	43,71	29,04	67,35
Retorno	35,50	41,72	36,50	38,69	37,68	41,10	36,75	31,65	49,37	37,44	52,89	41,40	38,79	25,80	59,85
Cap. / Reserv.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Tesouro	5,37	2,74	1,94	2,04	2,90	3,91	5,39	0,98	3,98	0,20	0	0	0	0	0
Outros	8,57	5,58	9,34	8,85	13,78	19,83	21,70	21,92	15,64	23,19	15,65	3,78	4,92	3,24	7,51
Dotações e Empréstimos	33,55	35,20	41,51	40,07	15,10	13,91	21,53	12,95	9,07	20,44	26,41	47,84	47,00	65,75	26,40
Cias. Seguro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Imp. Renda	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Funai	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Dot. Orçament.	0	0	7,87	8,71	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Res. Monet.	5,54	5,38	0,03	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pis/Pasep/Fat	25,80	29,83	19,16	18,85	5,20	6,70	17,25	11,98	3,57	9,67	22,02	36,77	24,67	16,08	22,02
Finsocial	0	0	13,05	12,49	9,50	6,67	0,96	0,91	2,20	0,39	0	0	0	0	0
Rec. ñ-oper.	0	0	0	0	0,40	0,53	0,33	0,01	3,28	10,38	3,25	10,74	18,89	42,63	4,39
Outros	2,21	0	1,40	0,01	0	0	3,00	0,05	0,02	0	1,15	0,34	0,34	7,04	0
Vinculados à Finame	3,33	5,35	3,67	2,15	21,42	15,07	12,15	29,16	18,83	17,59	4,25	4,92	5,05	3,47	4,19
FMM	0	0	0	0	14,71	10,79	9,18	16,06	16,55	17,48	4,25	4,92	4,04	3,09	4,19

Outros	3,33	5,35	3,67	2,15	6,72	4,28	2,97	13,10	2,27	0,11	0	0	1,01	0,38	0
Rec. Externos	13,68	9,41	7,04	8,20	9,11	6,18	2,47	3,34	0,12	0,77	0,80	2,05	4,23	1,74	2,04
Mercado	12,99	8,88	5,82	5,21	9,11	6,18	1,00	1,75	0	0	0,79	0	1,80	0,98	0
Oficiais	0,69	0,53	1,22	3,00	0	0	1,47	1,59	0,12	0,77	0,01	2,05	2,43	0,76	2,04
Outros	0	0	0	0	0	0	0	0	3,00	0,37	0	0	0	0	0
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

Fonte: BNDES apud Prochnik (1995: 169-170).

A rubrica relacionada ao PIS/PASEP/FAT respondeu pelo financiamento ao setor rural. Em 1974 (Lei Complementar 19), coube ao BNDES gerenciar os recursos desses programas criados em 1970, aplicados com base no Fundo de Participação PIS/Pasep (e sua subconta Fundo de Participação Social) em projetos de investimentos sociais, recuperando a base de recursos sobre a qual se debruçava o Banco. Em 1988, vincula-se o financiamento do Programa do Seguro-Desemprego à arrecadação do PIS/Pasep (60% do total), destinando os demais 40% dos recursos levantados ao BNDES, para projetos de desenvolvimento econômico. Com a criação do FAT (composto dos 60% do Programa de Seguro-Desemprego e dos juros pagos pelo BNDES sobre a aplicação dos 40% restantes) em 1990, eleva-se substancialmente a participação deste segmento no total das fontes do Banco, visto que foi delegado ao BNDES o manejo de parte dos valores do FAT (Prochnik, 1995). Esses recursos, no período destacado pela Tabela 7, têm importância até 1983, decaindo daí até 1989 (com exceção de 1986/87) e recuperando-se a partir de 1990, com um pico em 1991, onde representam aproximadamente 37% do total das fontes.

A Tabela 8 apresenta os desembolsos de forma mais detalhada, para o período de 1990 a 1996. Primeiramente, vale ressaltar que o financiamento ao setor agropecuário, que no período anterior ocorria exclusivamente pelo Programa Automático (para operações de baixo valor e com avaliação de risco não comprometedor), passou a contar com uma linha exclusiva, o Finame-Agrícola, especialmente para aquisição de máquinas e equipamentos. No ano de sua criação, tal programa respondeu por 1,5% do total das liberações da Agência, o que não deixa de ser significativo, pois o mesmo começou a ser executado em setembro (Boletim Finame, 1990).

A partir de meados de 1991, o Finame-Agrícola passou a apoiar, além de empresas (pessoa jurídica), produtores rurais, viabilizando contratos com pessoa física. O interessante a ser ressaltado aqui é que a atratividade por tal instrumento de financiamento, por parte dos agentes financeiros intermediários ao Sistema-BNDES, dava-se num contexto inflacionário (até

1994), pois abria a possibilidade de os bancos que atuavam diretamente com o tomador final aplicar o dinheiro no sistema financeiro entre uma operação (de repasse ou de retorno) e outra. Desta forma, o programa que havia iniciado suas operações com US\$ 9.886 mil em 1990, alcançando US\$ 917.977 mil em 1994, reduz-se pela metade no ano seguinte (US\$ 458.209 mil) e para US\$ 215.499 mil em 1996.

Tabela 8: Financiamento do BNDES para agricultura e agroindústria – 1990-1997 (em US\$ mil)

Ramo/Gênero	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*
AGROPECUÁRIA	130.522	228.430	473.248	595.410	1094.284	799.632	726.275	555.001
AGRICULTURA/PECUÁRIA	130.401	227.222	466.686	594.006	1092.416	765.369	712.339	553.738
1. Lavouras Temporárias	37.437	16.243	23.119	8.788	9.432	76.402	343.445	127.854
2. Horticultura	0	0	0	69	58	5.521	1.340	586
3. Lavouras Permanentes	24.415	11.450	11.209	16.907	33.470	87.607	106.631	56.538
4. Pecuária	14.174	14.924	16.905	19.789	37.811	86.214	106.034	40.657
5. Lavoura e Pecuária	0	55	33	0	262	23.552	68.062	38.509
6. Serviços Relacionados	1.924	2.888	549	3.992	6.231	28.803	11.852	2.596
7. Silvicultura/Florest/Serviços	14.930	17.612	23.527	25.816	24.302	46.148	32.919	21.501
8. Outros	37.521	164.050	391.344	518.645	980.850	411.122	42.056	265.497
PESCAE AQUICULTURA	120	1.211	6.562	1.404	1.869	4.443	13.936	1.263
1. Pesca	0	0	0	0	0	137	94	0
2. Aquicultura	120	1.211	6.562	1.404	1.869	4.306	13.028	1.263
3. Outros	0	0	0	0	0	0	814	0
INDÚSTRIA ALIMENTOS	174.939	186.148	183.590	166.775	360.011	532.012	436.332	285.856
1. Abat Prep Prod Carne Pesc.	38.991	27.596	32.621	39.547	64.090	126.880	176.093	120.424
2. Prod. Cons. Fruta Legume	9.451	20.123	17.520	3.756	23.856	26.068	10.219	4.685
3. Prod. Óleos Gord Veg Anim.	12.040	54.147	18.009	6.990	24.630	45.790	12.872	4.747
4. Laticínios	10.785	5.719	11.868	11.918	26.277	32.230	24.794	9.418
5. Fabr. Prod. Aliment. Ração	32.548	24.041	41.635	34.613	55.591	46.485	35.618	17.520
6. Fabr. Refinação Açúcar	13.477	7.926	17.123	15.257	77.311	122.418	90.438	61.931
7. Torref. Moagem Café	1.619	2.342	1.410	1.019	2.672	4.046	5.259	8.394
8. Fabr. Outros Prod. Alimentares	38.899	34.085	36.977	47.620	76.263	124.780	80.111	58.737
9. Outros	17.127	10.168	6.426	6.056	9.322	3.315	928	0
BEBIDA	39.877	37.212	112.442	112.245	162.564	518.161	419.894	95.207
FUMO	0	40.496	476	5.618	3	37.306	1.189	2.347
TOTAL	345.338	492.286	769.757	880.048	1616.862	1887110	1583690	938.411

Fonte: BNDES e Boletim FINAME. Dados reelaborados pelo autor. (\*) Estimativa.

Pela referida tabela, que além do FINAME-Agrícola incorpora outras aplicações ao setor (agro)industrial e ao próprio setor agropecuário através de outros

mecanismos, podemos averiguar ainda que, após 1992, a rubrica "Agropecuária" respondeu por mais da metade do recebimento de recursos (exceção feita a 1995/96, quando girou em torno de 45%). Dentro deste item, estão também embutidos os financiamentos repassados pelo PRONAF-Investimento (com recursos do FAT), operacionalizados a partir de 1997.

O setor agroindustrial, que contou com as demais linhas do FINAME, inclusive com alguns programas específicos (como o de Suinocultura de Santa Catarina em 1995), evidenciou uma participação destacada da indústria de alimentos até 1995-96, quando os recursos começaram a ser disputados também pela indústria de bebida no biênio 1995-1996. No ramo agroalimentar, o setor de abate e preparação de carne e pescado, e mais recentemente o setor de fabricação e refino do açúcar têm sobressaído na distribuição dos recursos.

De modo geral, podemos ver que há uma trajetória ascendente na oferta creditícia até 1995, quando então observa-se uma queda em todo o programa BNDES/FINAME de 37%, recuo encabeçado pelo setor agrícola (Boletim Finame, 1996). O endividamento do setor agropecuário, após a crise de 1995, deve ter pesado para esse desempenho, sobretudo se considerarmos que os gastos dos recursos tomados no BNDES são majoritariamente destinados ao investimento.

Pelo exposto até aqui, podemos concluir que, paralelamente à queda na disponibilização de recursos públicos para o setor rural/agroindustrial, derivada de um processo crescente de "desajuste" fiscal, a atuação de agentes públicos do sistema financeiro (comercial e investimento), como o BB e o BNDES, produziu um efeito anticíclico em períodos de crise mais acentuada (1990/91) ou de exaustão dos recursos de fontes tradicionais (1985/86), ou ainda em contextos de endividamento dos beneficiários, mesmo que se possa questionar a generalização do processo de anistia (1987) e securitização (1996) dos empréstimos.

## Conclusões

Nesse sentido, ao tratarmos dos impactos fiscais e monetários da política de crédito, e que poderiam igualmente ser novamente levantados para justificar a falta de recursos para programas com dimensões sociais mais explícitas, é preciso destacar a origem desse processo, ou mais precisamente sua associação ao colapso do padrão de financiamento do setor público, em função dos constrangimentos externos e do perfil da política econômica doméstica

que priorizou, por exemplo, a estatização da dívida externa em detrimento do saneamento das finanças nacionais. A ausência destas vinculações tem centrado o enfoque unicamente no impacto fiscal e monetário do crédito e, conseqüentemente, na profilaxia da redução dos gastos públicos e diminuição dos organismos estatais. Se incorporarmos, ainda, uma análise da distribuição do crédito, a concentração na concessão dos recursos manteve-se como característica "perversa", inclusive durante o escasseamento dos mesmos na década de 80.

Pelo exposto nos tópicos anteriores pode-se comprovar o comprometimento da política de crédito rural em função do estrangulamento da capacidade do setor público em gerir as políticas setoriais de apoio à atividade produtiva, processo esse fundado, sobretudo, na redução drástica dos fluxos de financiamento não inflacionários, no perfil de política econômica adotada em boa parte da década, no alinhamento aos mecanismos e condições da política e endividamento externos e, conseqüentemente, na insustentabilidade do endividamento interno. No caso da política de crédito rural, verificou-se uma diminuição significativa no aporte de recursos públicos concedidos aos produtores.

Assim, ao invés de centrar o foco nos "desequilíbrios das contas públicas pelo excesso de gasto e intervenção", ou ainda na esperança saudosista do retorno de uma política setorial financeiramente farta e operacionalmente concentradora (e que, ademais, não seria exequível na institucionalidade econômica dos anos 80/90), os trabalhos consultados e os dados apresentados permitem concluir que as condições de *finance* e *funding* que viabilizaram a continuidade da produção agropecuária ao longo da década passada devem ser verificadas levando-se em consideração os seguintes aspectos:

1. Em nível mais geral, o deslocamento, no âmbito da atuação governamental, da oferta de crédito à produção rural para o financiamento, a comercialização e a aquisição dos produtos. Mais recentemente tem se verificado um recuo da política governamental de formação de estoques e certo comprometido da eficiência da política de preços agrícolas. Essa observação renova os estoques de preocupação com relação à política de abastecimento e segurança alimentar no país, ponto nodal na interface entre agricultura e desenvolvimento econômico. De forma ainda mais ampla, tem se verificado a submissão da política de financiamento da agricultura às políticas de corte macroeconômico, em especial a política cambial e monetária. Apesar do movimento contracionista experimentado nesses últimos 17 anos (ainda que de forma descontínua), a

participação de agências públicas na intermediação e repasse dos recursos atenuou sobremaneira – na administração de taxas, alargamento de prazos e absorção da dívida – os efeitos da crise fiscal.

2. Tendo em vista a emergência e intensificação das relações intersetoriais entre agricultura e indústria, consolidando um novo padrão agrícola/agrário, a perda de importância da política de crédito rural pode ter sido compensada pelo financiamento agroindustrial, impactando diretamente a organização política dos produtores deste novo “macrosetor”. Mais ainda, durante a década de 80 um grupo seleto de produtores rurais e empresários agroindustriais passaram a contar com uma generosa política de subsídios. O repasse desses recursos foi realizado, como no caso da estatização da dívida externa do capital privado industrial, às custas do estrangulamento do setor público. No nosso caso específico, essa forma de operacionalização, se comparada às políticas de crédito e preços mínimos, restringe ainda mais o leque de beneficiários.

3. O aparecimento de novos instrumentos de financiamento da produção agropecuária, especialmente aqueles relacionados aos lançamentos de títulos e mobilização de recursos através de bolsa, corroborou para o estreitamento da atividade rural à já “crônica” instabilidade financeira. Essa aproximação potencializa a volatilidade dos capitais aplicados ao setor, redimensionando os problemas de financiamento (risco, quebra de safra etc.) e de produção (condições naturais etc.) historicamente existentes. Não obstante tais afirmações, é preciso desenvolver de forma mais sistemática algumas potencialidades apresentadas pelos mecanismos em curso, sobretudo no que tange à padronização dos produtos, armazenamento e fiscalização.

Na raiz desse processo, nunca é demais lembrar, está a crise fiscal e financeira do Estado que, longe de preconizar a sua “minimização” como querem os defensores da “segunda onda”, implica pensar em recomposição da sua capacidade de atuação. No caso da agricultura, as conseqüências da modernização agropecuária e a forma de inserção do setor rural no padrão nacional-desenvolvimentista indicam que esta recomposição terá que ser acompanhada pela integração de um amplo setor de marginalizados. Existem alguns indícios de que é possível avançar nessa área. No entanto, tal perspectiva ainda está atrelada à herança das assimetrias que impedem que novas trilhas estratégicas acabem por se confirmar.

## Referências bibliográficas

- Belik, W. Um estudo sobre o financiamento da política agroindustrial no Brasil (1965-1987). Campinas: IE/UNICAMP, 1994. (Texto para Discussão, 35).
- Belluzzo, L.G.M., Almeida, J. S. G. de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: Belluzzo, L.G.M., Batista Jr., P.N. (orgs.). A luta pela sobrevivência da moeda nacional. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 25-50, 1992.
- Brasil. Banco Central do Brasil. Departamento de Cadastro e Informações. Anuário Estatístico do Crédito Rural. Brasília: Bacen, vários anos.
- Brasil. Banco do Brasil. O crédito rural e o Banco do Brasil. Brasília: Banco do Brasil, 1997.
- Brasil. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Boletim Finame. Rio de Janeiro: BNDES/FINAME, vários números, vários anos.
- Brasil. Ministério da Agricultura e do Abastecimento. Secretaria de Política Agrícola. Instrumentos de política agrícola e de apoio ao produtor. Brasília: MAA, 1996.
- \_\_\_\_\_. Companhia Nacional de Abastecimento. Contrato de opção: novo instrumento de política agrícola. Brasília: MAA, 1997.
- Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica. Renegociação das dívidas dos agricultores. Brasília: MF/SPE, 1997.
- \_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro. Brasília: MF/STN, 1996.
- Buainain, A.M. Trajetória recente da política agrícola brasileira. Campinas: Projeto FAO/036/BRA, 1997.
- Chick, V. The evolution of the banking system and the Theory of Monetary Policy. Londres: U.C. London, 1993.
- Cruz, P.R.D.C. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. Nova Economia, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, p. 121-146, 1995.
- \_\_\_\_\_. Notas sobre o financiamento de longo prazo na economia brasileira. Economia e Sociedade, Campinas, n.3, p. 65-80, dez. 1994.
- Davidson, P. Finance, funding saving and investment. Journal of Post Keynesian Economics, Amonk-New York, v. 9, n.1, p. 101-110, 1986.
- Delgado, G.C. Capital financeiro e agricultura no Brasil. Campinas: Ícone, 1985.
- \_\_\_\_\_. Política agrícola e financiamento público da agricultura. In: Congresso brasileiro de economia e sociologia rural, XXIV, Lavras, 1986. Anais... Brasília: SOBER, 1986.
- \_\_\_\_\_. Relatório sobre a situação dos estoques públicos de alimentos: regulamentação e financiamento do sistema. Brasília: IPEA, 1995.
- Evans, P. O Estado como problema e como solução. Lua Nova, São Paulo, n.28/29, p. 107-156, 1993.
- \_\_\_\_\_. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton: Princeton Univ. Press, 1995.
- Fonseca, M.G.D., Gonçalves, J.S. Reestruturação agroindustrial e mudanças recentes no padrão de financiamento ao investimento. Rio de Janeiro: IPEA, 1994.
- Gasques, J.G., Villa Verde, C.A. Crescimento da agricultura brasileira e política agrícola nos anos oitenta. In: Congresso brasileiro de economia e sociologia rural, XXVIII, Florianópolis, 1990. Anais... Brasília: Sober, 1990. p. 185-214.

- \_\_\_\_\_. Prioridades e orientação dos gastos públicos em agricultura no Brasil. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão, 365).
- \_\_\_\_\_. Novas fontes de recursos, propostas e experiências de financiamento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 34, n.3/ 4, p. 39-80, dez., 1996.
- \_\_\_\_\_. Gastos públicos e algumas questões de política agrícola. Brasília: IPEA, 1997. mimeo.
- Graziano da Silva, J. Condicionantes para um novo modelo agrário e agrícola. In: Appy, B. et al. *Crise brasileira: anos oitenta e governo Collor*. São Paulo: CGIL/CUT, 1993.
- Guedes Pinto, L.C. Notas sobre a política de crédito rural. Campinas: UNICAMP, 1981 (Texto para discussão, 4).
- Keynes, J.M. *Ex-post and ex-ante. General theory and after. Part 2: defence and development*. Londres: MacMillan, 1973.
- Lamounier, B. (coord.) *Determinantes políticos da política agrícola: um estudo de atores, demandas e mecanismos de decisão*. Estudos de Política Agrícola, Brasília, n. 9, 1994.
- Leite, S. *Inserção internacional e financiamento da agricultura brasileira (1980-1996)*. Campinas: IE/UNICAMP, 1998. (Tese de Doutorado).
- Lopes, M. *Comercialização interna e externa da produção agrícola: principais problemas e sugestões*. In: Brandão, A.S.P. (ed.) *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: PNPE/ IPEA, 1988.
- Mata, M.da. *Crédito rural: caracterização do sistema e estimativas dos subsídios implícitos*. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 36, n.3, p. 215-245, jul./set., 1982.
- Oliveira, J.J. *O impacto da crise fiscal brasileira dos anos 80 no crédito rural: mecanismos e instrumentos alternativos de financiamento agrícola*. São Paulo: EAESP/FGV, 1995 (dissertação de Mestrado).
- Oliveira, J.do C., Montezano, R.M.S. *Os limites das fontes de financiamento à agricultura no Brasil*. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 12, n.2, p. 139-160, ago./nov., 1982.
- Paula, T.B. de. (coord.) *O novo Orçamento Geral da União e o financiamento das políticas públicas*. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1990. (Relatório, n.1).
- Prochnik, M. *Fontes de recursos do BNDES*. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.2, n.4, p.143-180, dez., 1995.
- Rezende, G.C. de. *Agricultura e ajuste externo no Brasil: novas considerações*. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 19, n.3, p. 553-578, dez., 1989.
- \_\_\_\_\_. (coord.) *Os impactos fiscal e monetário do crédito rural*. *Estudos de Política Agrícola*, Brasília, n.6, p. 79-98, jan., 1994.
- Studart, R. *Estado, mercados e o financiamento do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Seminário Instituições e Desenvolvimento Econômico/CPDA-UFRRJ-NUSEG-UERJ, 1997.
- Tavares, M.C. *Entre a propaganda e a realidade: lições da crise asiática*. Folha de São Paulo, São Paulo, 19.02.1998, p. 2-5.
- Vidotto, C. A. *Banco do Brasil: crise de uma empresa estatal do setor financeiro (1964-1992)*. Campinas: IE/UNICAMP, 1995. (Dissertação de Mestrado).

Resumo: (*Análises do financiamento da política de crédito rural no Brasil – 1980-1996*). Este artigo tem por objetivo o estudo das fontes de financiamento do programa de crédito rural no Brasil, especialmente no período entre 1980 e 1996, explorando as implicações que o processo de endividamento externo e a drástica redução dos fluxos de financiamento não inflacionários tiveram sobre o exercício do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). O texto ressalta a dimensão institucional desse processo com a participação dos agentes financeiros do setor público (BB e BNDES) na estruturação e execução desta política, produzindo um efeito anticíclico em períodos de crise mais acentuada (1990/91) ou de exaustão dos recursos de fontes tradicionais (1985/86), ou ainda em contextos de endividamento dos beneficiários, mesmo que se possa questionar a generalização do processo de anistia (1987) e securitização (1995/96 e 1998/99) dos empréstimos.

Palavras-chave: crédito rural, política agrícola, economia rural.

Abstract: (*Analysis of the Financing of Brazil's rural credit policy - 1980-1996*). This article analyses the sources for financing the Brazilian rural credit programme during the period 1980 to 1996. It explores the foreign debt and the impact of the decline in non-inflationary flows on the National System of Rural Credit. The institutional dimension is highlighted focusing on the performance of the Banco do Brasil and BNDES for inducing an anti-cyclical response in crisis periods (1990/91), when traditional funding was exhausted (1985/86), or in periods of rural rural producer indebtedness (1987, 1995/96 and 1998/99).

Key words: rural credit, agricultural policy, rural economics.

Sérgio Pereira Leite é professor da UFRRJ/CPDA

Estudos Sociedade e Agricultura, 16, abril 2001: 129-163.