

O "LOBBY" AGRÍCOLA E OS PRIMEIROS SINAIS DO GOVERNO COLLOR*

*José Hermeto Hoffmann***

Retrospectiva

Ao longo dos últimos anos, os latifundiários, os grandes e os médios produtores têm no Ministério da Agricultura o repositório de seus interesses. Eles têm definido o perfil do titular da pasta e se avocam o direito de, juntamente com o nomeado, gestionar nas demais áreas governamentais as medidas econômicas e outras providências que lhes são convenientes. Essa praxe passou, com o tempo, a dar um certo cunho "natural" a tais procedimentos. Tal forma de organização contribuiu em muito para que esses setores impregnassem a sociedade com a idéia de que o Setor Primário como um todo é historicamente penalizado e de que dele não se poderia exigir qualquer cota de sacrifício, mesmo em época de crise. Por motivos óbvios, nunca se difundiram as enormes diferenciações que existem no setor. Ignorou-se que, enquanto segmentos se apropriaram historicamente de privilégios, como subsídios, isenções e incentivos, outros ficaram completamente à margem dos instrumentos de política econômica agrícola.

Sob a retórica da preocupação social, o Ministério da Agricultura passou a avocar a si até a política de abastecimento. A função de abastecimento, sob o controle de quem tinha interesse em restringir oferta, não raro significou enxugar o mercado graças ao dinheiro do contribuinte (EGF, AGF) e à conseqüente elevação artificial do preço dos alimentos. Quando convinha aos segmentos representados no Ministério da Agricultura, estes lembravam das dificuldades dos mini e dos pequenos produtores. Era uma estratégia para que determinada "torneira de benesses" fosse aberta de forma genérica e indiscriminada, beneficiando majoritariamente os mesmos segmentos de sempre. Poderiam ser citados como exemplo o fim do compulsório sobre as exportações de soja, quando da "maxi" de 1982; a manutenção do subsídio ao crédito durante longo período da cri-

* Artigo redigido com informações disponíveis até o dia 23 de março.

** Engenheiro Agrônomo da FEE.

se econômica brasileira; a grita interminável para mais recursos; o fim das condicionantes técnico-econômicas para as concessões do crédito oficial; e, mais recentemente, as anistias de débitos contraídos.

O mesmo "lobby" esteve muito presente no Congresso Constituinte e, em maioria, impôs suas posições. Posteriormente, ao longo do ano de 1989, na discussão da Lei Agrícola, que por força constitucional deveria estar vigorando a partir de outubro daquele ano, esses setores ratificaram suas posições. Embora a Lei Agrícola não tenha ainda sido aprovada, as propostas que contemplam um horizonte mais amplo de preocupações, como as da CUT, Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), etc., foram rechaçadas na Comissão de Agricultura da Câmara, o que prenuncia para aquela o mesmo desfecho ocorrido na Constituinte.

A eleição para a Presidência da República ensejou que, no segundo turno, se colocassem duas candidaturas com interesses antagônicos. Uma conservadora, de forte apelo populista, financiada pelo grande capital e trazendo no seu bojo os compromissos com os setores historicamente favorecidos. A outra de caráter popular, tendo como sustentação os setores preteridos.

Ao longo da campanha, afloraram com intensidade as distorções e favorecimentos das políticas públicas dos governos passados e sua contribuição para o estabelecimento das enormes disparidades sociais existentes. Um dos aspectos trazidos à tona e que diz respeito à agricultura é o grave quadro nutricional, onde desponta um enorme contingente de brasileiros famintos e subnutridos. Da mesma forma, foram realçados o direcionamento das políticas para privilegiar setores favorecidos — e quase sempre mais voltados à produção de bens exportáveis do que à de alimentos de consumo popular — e a existência de um enorme contingente de trabalhadores que querem produzir e não dispõem de terra para fazê-lo.

É dispensável dizer que no segundo turno os setores favorecidos do campo optaram maciçamente pela candidatura conservadora, que, ao final, seria a vencedora. A maior liderança do setor dos grandes produtores no Rio Grande do Sul (FARSUL) não só abriu o voto, como se empenhou durante o segundo turno na campanha do candidato vencedor.

Um dos maiores cabos eleitorais durante a campanha do atual Presidente foi a crítica à gestão do seu antecessor. As acusações extrapolaram ao Presidente, atingindo a todos os responsáveis pelo andamento da máquina pública federal. Estes, juntamente com o então Presidente, foram acusados pelo candidato Collor de comporem o "covil de ladrões". Pois não é que, enquanto a imprensa noticiava que o Plano Agrícola e Agrário do novo Governo estava sendo gestado por pessoas ligadas aos governos anteriores, o Presidente eleito nomeou para Ministro da Agricultura o Sr. Joaquim Roriz, um amigo e colaborador direto do Presidente Sarney! No

Governo Sarney, enquanto a família Roriz se encarregava de providenciar a outorga do título de cidadão honorário de Luziânia ao Presidente da República, local do seu sítio de lazer, este retribuía nomeando Joaquim Roriz para o Governo do Distrito Federal e Orlando Roriz para a Presidência da Companhia de Financiamento da Produção (CFP). Coincidência ou não, a formalização do casamento do Governo Sarney com o Governo Collor dá-se no Ministério da Agricultura.

Essas prévias considerações são importantes, pois constituem o cenário sobre o qual evoluirá a ação governamental na agricultura, nos próximos anos.

O Governo Collor: do discurso ao pacote

O novo Governo, por enquanto, ainda não definiu as políticas setoriais, o que vale dizer que não se conhece a sua política agrícola e agrária. O que se conhecem são as linhas genéricas do seu governo e as medidas provisórias enviadas, de uma só vez, ao Congresso Nacional no dia 16 de março passado. Nas linhas genéricas chama atenção o discurso neoliberal de privilegiar a livre iniciativa e a disposição de dotar a economia brasileira de uma maior abertura externa, etc. A efetiva implantação dessa política terá uma enorme gama de reflexos sobre o Setor Primário. A título de ilustração, pode-se tomar a questão da comercialização estatal do trigo, feita de longa data pela Comissão do Trigo Nacional (CTRIN) do Banco do Brasil. O "lobby" dos setores interessados na privatização tem assumido proporções crescentes nos últimos anos, e tudo leva a crer que, com o cumprimento da atual disposição governamental, ela se efetivará proximamente. A privatização da comercialização desse cereal remeterá os produtores às mesmas condições que enfrentam para a comercialização dos demais grãos. Vale dizer que, enquanto os grandes e os médios produtores e os cooperativados tiverem acesso aos instrumentos oficiais de comercialização (EGF, AGF), os demais terão que se sujeitar às formas marginais, o que normalmente significa um menor preço pelo produto. A indagação que fica é como será a política de suprimento externo de trigo, já que o Brasil não é auto-suficiente e que o cereal estrangeiro, além de ser de melhor qualidade, tem um preço historicamente inferior. Assume relevância saber se haverá algum protecionismo para a produção nacional e o grau em que isso se dará, para se ter uma idéia do futuro da triticultura brasileira.

Outra das tantas repercussões de uma política neoliberal refere-se à geração tecnológica. A não-existência de uma "lei de patentes" para inventos tecnológicos na agropecuária vem sendo apontada como um dos mo-

tivos pelo pouco interesse do capital estrangeiro em investir nessa área no País, especialmente na biotecnologia. Por isso, é de se supor que, no rastro da discussão da revisão da Lei de Reserva de Mercado na informática, o patenteamento genético, altamente polêmico, será novamente trazido à tona.

A análise do que efetivamente caracteriza a política de governo ficou bastante complexa a partir da edição do Plano Collor, pois este se caracteriza como uma das mais fortes intervenções do Estado na economia e, assim, entra em choque frontal com a retórica neoliberal que marcou a campanha eleitoral e os dias que antecederam a posse. Importantes setores empresariais financiaram a campanha do recém-empossado, na esperança de se favorecerem com a implantação da política neoliberal. Isso permite dar maior credibilidade aos argumentos do Presidente de que a intervenção estatal era um mal necessário num primeiro momento para a "arrumação da casa".

As medidas provisórias (Plano Collor), já conhecidas, podem ser agrupadas em: de políticas monetária e cambial; de rearranjo administrativo, incluindo a fusão de órgãos, a extinção de outros e a colocação de funções; e de alterações nas áreas tributária e fiscal.

Quanto às políticas monetária e cambial, deve-se atentar para o fato de que as medidas impõem uma duríssima restrição de liquidez e acontecem na hora da colheita da principal safra anual, que é a de verão. O setor vislumbra, portanto, a possibilidade de obter moeda circulante no curtíssimo prazo, o que alivia comparativamente a outros segmentos. Beneficiar-se-ão especialmente aqueles produtores que têm dívidas de custeio em cruzados novos e que tiveram retenção de ativos financeiros junto ao BACEN. Estes ficarão com os cruzeiros da venda da safra e quitarão seus débitos com cruzados novos que, de outra forma, ficariam bloqueados. Os pecuaristas que retiveram o boi no pasto como "ativo financeiro" — que, a indicar pela elevação real significativa dos preços em plena safra, não foram poucos — serão outros beneficiados pelo Plano Collor.¹

A implantação do câmbio flutuante também terá influência sobre os segmentos exportadores e importadores daqui para frente. As anormalidades do mercado financeiro após o feriado bancário não permitem, ainda, ver com clareza se essa alteração na política cambial trará ou não reflexos sobre a exportação de soja, principalmente da safra que está iniciando.

¹ Da última semana de 1989 até a edição do Plano Collor, o preço do boi vivo subiu 550%, superando em muito o crescimento de qualquer índice econômico.

O rearranjo administrativo por sua vez contempla, entre outras, a extinção da Petrobrás Comércio Internacional S/A (INTERBRÁS), do Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

A extinção da INTERBRÁS significa a intenção governamental de conferir exclusivamente à iniciativa privada as operações de importação e exportação. Vale lembrar que, além dos prejuízos imediatos decorrentes da medida, já que há países que só admitem transações de Governo a Governo, o Estado abre mão de sua atuação direta via importações emergenciais, quando da ocorrência de crises de abastecimento.

A extinção do BNCC pode sinalizar que o novo Governo queira elevar o cooperativismo à condição de "modernidade" (leia-se submetê-lo às regras explícitas do capitalismo), uma vez que esse banco era visto por alguns como o "hospital" do cooperativismo brasileiro. A passagem ou não de suas funções para outro órgão, como o Banco do Brasil, como alguns pretendem, dará mais luzes ao objetivo real dessa medida.

A EMBRATER enfrenta um fato curioso. Ela está sendo "morta" pela segunda vez num curtíssimo espaço de tempo. A primeira foi por iniciativa do Governo Sarney, também na forma de medida provisória. O Congresso Nacional, com os mesmos integrantes atuais, rejeitou a medida provisória na época, ressuscitando a estatal. Por ser a segunda investida pela sua extinção, convém discorrer um pouco sobre ela. Essa estatal — que atualmente conta com 309 funcionários —, desde a sua criação, na década de 70, encabeça o Sistema Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER). Integram ainda o Sistema 27 estados, através das suas unidades locais de assistência técnica e extensão rural (EMATER). A estatal traça a política nacional de assistência técnica e extensão rural e "induz" a sua implantação nos estados através do repasse de recursos e da nomeação da diretoria técnica das EMATERs estaduais. A extinção da EMBRATER significa, além da retirada de vultosos recursos, o fim de uma política nacional na área, com a conseqüente autonomia dos estados para definirem a sua política.² Na medida em que a existência da EMBRATER pode ser interpretada como uma ação do Governo Federal voltada à agricultura familiar, a sua extinção sinaliza para o fim dessa preocupação. Na área de estatística agropecuária, desde 1972, a EMBRATER mantém um convê-

² No passado recente, a EMBRATER contribuía com cerca de 40% dos recursos absorvidos pela EMATER-RS. Em 1989, esse montante ficou em apenas 12%, sendo que, para 1990, estava previsto um aporte de cerca de 20%. Já no Nordeste, esse montante atinge historicamente, em alguns estados, a 80% dos recursos das EMATERs.

nio com a Fundação Getúlio Vargas para que as EMATERs, nos estados, efetuem o levantamento dos preços pagos e recebidos pelos agricultores. Esses dados fundamentam a elaboração de vários índices econômicos oficiais. A sua extinção poderá significar uma descontinuidade, talvez temporária, nessas séries históricas de 18 anos.

No rearranjo administrativo, destaca-se ainda a fusão de três estatais vinculadas ao Ministério da Agricultura — Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZÉM) e CFP — para formarem a Companhia Nacional de Abastecimento (CNA), agora sob a responsabilidade do Ministério da Economia. O desdobramento dessa fusão é uma incógnita tanto do ponto de vista de suas atribuições como de sua funcionalidade. Aqui cabe registrar o esvaziamento que houve no Ministério da Agricultura, de vez que ele perdeu a condição de formulador da política econômica agrícola. Essa formulação era feita pela CFP, sempre expressando fortemente o interesse dos produtores, e posteriormente negociada com as áreas econômicas do Governo. O "lobby" histórico da agropecuária agora muda de endereço, o que evidentemente não agradou ao setor. Com o fim da área de assistência técnica e extensão rural (EMBRATER) e com a realocação das funções de abastecimento e política agrícola no Ministério da Economia, o Ministério da Agricultura ficou basicamente com as funções de pesquisa (EMBRAPA) e defesa sanitária animal e vegetal. Além disso, ficou com duas tarefas para contentar o "lobby" nordestino, que são o programa de irrigação e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC), que é uma companhia de distribuição de benesses à rica lavoura cacaueira, com sede em Ilhéus, no sul da Bahia.

Em contrapartida, o Ministério da Agricultura teve acrescidas no seu nome as palavras "Reforma Agrária". O deslanchar da reforma agrária depende, entre outros aspectos, por força constitucional, da definição pelo Congresso Nacional do conceito de "terra improdutivo". O Plano Collor não contempla nenhuma medida provisória que obrigue o Congresso a se manifestar sobre a matéria em 30 dias.

A realização ou não da reforma agrária depende do confronto entre o poder político dos "descamisados" — desorganizados, presentes na retórica do Presidente Collor — e o dos donos de terra que deram seu voto maciçamente ao recém-empossado Presidente e já o "visitaram", através de suas organizações, em audiência na primeira semana de governo.

No aspecto tributário, duas medidas foram tomadas, uma na área da tributação da terra e outra na da tributação da renda agrícola.

A tributação da terra — Imposto Territorial Rural (ITR) — que era atribuição do INCRA passou a ser competência da Receita Federal. Aqui cabem algumas considerações. Primeiramente, deve-se registrar que há uma

histórica complacência do Governo com a sonegação do ITR e que a mesma não será superada com a simples transferência da função para a Receita Federal. Para se ter uma idéia da sonegação desse imposto, basta observar a tabela a seguir.

Tabela 1

Percentual de sonegação de valores de ITR emitidos, por classe de área e de produtor, no Brasil — 1982-85

| CLASSIFICAÇÃO | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|----------------------------|------|------|------|------|
| Classes de área (ha) | | | | |
| < 10 | 27,4 | 30,6 | 30,4 | 37,7 |
| 10 - 50 | 32,1 | 36,9 | 35,4 | 44,4 |
| 50 - 100 | 39,5 | 44,3 | 41,1 | 51,6 |
| 100 - 500 | 45,8 | 50,4 | 48,7 | 55,0 |
| 500 - 1 000 | 52,6 | 60,4 | 51,9 | 60,0 |
| 1 000 - 10 000 | 74,1 | 76,5 | 74,4 | 76,9 |
| 10 000 e + | 87,8 | 89,7 | 87,2 | 90,0 |
| Classes de produtor | | | | |
| Minifúndio | 33,1 | 38,4 | 37,5 | 46,7 |
| Empresa rural | 25,5 | 30,5 | 13,4 | 19,0 |
| Latifúndio para exploração | 65,5 | 70,2 | 66,9 | 73,5 |
| Latifúndio para divisão . | 95,9 | 97,5 | 97,0 | 97,5 |
| TOTAL | 64,8 | 97,5 | 66,8 | 72,2 |

FONTE: INCRA.

É espantoso o fato de que, do total de ITR devido pelos proprietários de estabelecimentos de 1.000 a 10.000 hectares apenas em torno de 25% é efetivamente pago; que, dos estabelecimentos com mais de 10.000 hectares, somente 10% do ITR devido é recolhido aos cofres públicos; e que os latifundiários praticamente ignoram esse imposto, pois só 2,5% dos mesmos o recolhe. Um dado mais recente, de 1988, dá conta de que, dos US\$ 342,5 milhões de ITR devidos, somente US\$ 85,1 milhões (24,8%) foram efetivamente pagos. Portanto, a sonegação do imposto sobre a terra é uma praxe, especialmente entre os grandes produtores, estimando-se a soma so-

negada em cerca de US\$ 7 bilhões de dólares. Face a esse quadro, algumas questões se impõem. Haverá vontade política para executar esses débitos? Estará a Receita Federal aparelhada para essa tarefa?

É possível cogitar que a decisão do Governo de facultar aos contribuintes o pagamento de dívidas pendentes com cruzados novos retidos junto ao BACEN mova alguns devedores a quitarem seus débitos históricos de ITR. Por fim, vale registrar que não foi proposto nenhum acréscimo de alíquota e nem houve aumento da progressividade do ITR, medidas de longa data reclamadas por segmentos que, de alguma forma, estão envolvidos com a questão agrária: CONTAG, CUT, entidades de profissionais de ciências agrárias, etc.

Assume ainda importância o conteúdo da Medida Provisória nº 169, que prevê o leilão de créditos da União inscritos como Dívida Ativa. Como no caso do ITR, a sonegação é decorrência direta da falta de vontade política de efetuar sua cobrança. O não-esgotamento pela União de todas as formas de cobrança antes de levar esses débitos a leilão reforça o caráter de anistia embutido nessa medida.

No que diz respeito ao Imposto de Renda, a primeira observação é a de que o projeto enviado pelo Executivo mantém o mesmo conteúdo daquele que já tramita no Congresso por iniciativa do ex-Presidente Sarney. A novidade consiste no fato de que agora é sob a forma de medida provisória, o que obriga o Congresso a se pronunciar no prazo de 30 dias. Na análise dessa proposta, chama atenção de imediato a continuidade dos amplos subterfúgios para driblar o fisco. Enquanto, na forma até agora em vigor (Cédula G), a principal válvula de escape eram os multiplicadores nos abatimentos, agora ela é substituída pelo abatimento dos recursos aplicados no próprio setor. Assim, todo valor aplicado em caderneta de poupança rural é integralmente abatido. Além disso, persiste a figura do crédito futuro de eventuais prejuízos apurados no exercício do ano-base, ou seja, todo o montante de prejuízo de um ano é crédito no(s) ano(s) seguinte(s). Logo, está aberto o caminho para que as maquiagens contábeis se encarreguem de aliviar a tributação.

Os níveis de isenções estão também muito elevados. A partir do que estabelece a Medida Provisória nº 167, uma receita bruta de até 34.200 BTN é isenta da tributação. Para se ter uma idéia do que isso significa, basta verificar que esse valor equivale a um salário mensal de Cr\$ 85.500,00. Esse patamar salarial é tributado em 25%, enquanto na produção primária é isento.

A curto prazo, em função do cunho recessivo do pacote Collor, o setor será atingido por um inevitável arrocho de crédito para financiamento. Aumenta, assim, a expectativa em torno das prioridades para a dotação desses recursos. Precisa-se saber se os EGF continuarão sendo desviados

para capital de giro das agroindústrias; se o crédito de custeio continuará sendo um crédito de balcão, sem amarrações técnico-econômicas; se continuarão as já tradicionais prorrogações dos prazos de ressarcimento dos débitos vincendos, em especial dos EGF do arroz; etc.

Sobretudo, precisa-se saber qual será a política agrária. O que o Executivo fará para apressar o Congresso a definir o que falta para iniciar de fato o processo de reforma agrária, como, por exemplo, a definição do conceito de "terra produtiva". As sonegações históricas do ITR serão cobradas, e os recursos daí advindos, alocados para a execução da reforma agrária? O que será feito para aumentar a taxaço e torná-la mais progressiva sobre terras subutilizadas ou ociosas? Iguamente não se sabe ainda como se dará a amarraço da função de abastecimento com a de incentivo para determinados produtos essenciais à alimentação popular.

Enfim, muitos desdobramentos deverão ainda acontecer para se ter clareza da política a ser seguida. Os setores que sempre tiveram a hegemonia na definição da política agrícola não vão abrir mão dessa condição, pelo simples fato de terem votado maciçamente no Presidente recém-empossado. A implantação da política neoliberal, embora na retórica tenha o apoio desses setores, também não lhes interessa, porque sempre se moveram à sombra do Estado. E para complicar ainda mais qualquer análise prospectiva, o Presidente recém-empossado continua a insistir com a retórica do compromisso com os "descalços" e os "descamisados". De objetivo, fica a certeza de que, na eventualidade de qualquer ameaça às be-nesses dos setores hegemônicos, estes saberão, mais uma vez, usar a ameaça da redução da atividade como forma de pressão. Como não há nenhuma taxaço progressiva sobre terras ociosas, essa barganha tem sido infalível. Então, cabe a pergunta final: enquanto os latifundiários, os grandes e os médios produtores mantiveram seu poder de barganha, o que mudou na barganha dos "descalços" e dos "descamisados"?