

DOI: <http://dx.doi.org/10.18817/ot.v14i23.576>

***DIRIGISMO DO ESTADO PRODUTOR OU PLANEJAMENTO DO ESTADO  
PROMOTOR?: a reestruturação da política agrícola do Governo Collor<sup>1</sup>***

***PRODUCER STATE DIRIGISME OR PROSECUTOR STATE PLANNING?: the  
restructuring of the Collor Government agricultural policy***

***DIRIGISMO DEL ESTADO PRODUCTOR O LA PLANIFICACIÓN DEL ESTADO  
PROMOTOR?: la reestructuración de la política agraria del Gobierno de Collor***

MONICA PICCOLO

Doutora em História. Professora do Departamento de História e Geografia da  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).  
São Luís-MA, Brasil.

[monica.piccolo@uol.com.br](mailto:monica.piccolo@uol.com.br)

MÁRCIA MOTTA

Doutora em História. Professora do Departamento de História Universidade Federal  
Fluminense (UFF).  
Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

[menendesmotta9@gmail.com](mailto:menendesmotta9@gmail.com)

**Resumo:** O texto propõe-se a analisar o processo de reestruturação da ação estatal frente à organização da política agrícola durante o Governo Collor (1990-1992). Para tal, procurou apresentar os principais pontos da agenda governamental a partir do mapeamento dos fundamentos que justificaram a incorporação à ação estatal do chamado “liberalismo social”. A partir desse momento inicial, foram apresentados os novos elementos organizativos da política agrícola através da atuação da FINAME e do BNDES. Partiu-se da hipótese de que a reestruturação da política agrícola no país favoreceu as grandes empresas do agronegócio em detrimento dos pequenos produtores, abandonando assim um dos principais argumentos governamentais para as reformas então implantadas.

**Palavras-Chave:** Governo Collor. Liberalismo Social. Política Agrícola.

**Abstract:** The text proposes to analyze the process of restructuring state-front action of the organization of agricultural policy during the Collor Government (1990-1992). To this end, it sought to present the main points of the governmental agenda from the mapping the fundamentals that justified the incorporation of the so-called "social liberalism" to the state action. From that initial moment, the new organizational elements of the agricultural policy were presented through the acting of FINAME and the BNDES. It was hypothesized that the restructuring of agricultural policy in the country favored large agribusinesses to the detriment of small producers, thus abandoning one of the main governmental arguments for the reforms hitherto implemented.

**Keywords:** Collor Government. Social Liberalism. Agricultural Policy.

**Resumen:** En este trabajo se propone analizar el proceso de reestructuración de la acción del estado delante de la organización de la política agraria durante el gobierno de Collor (1990-1992). Para este fin, se trató de presentar los puntos principales de la agenda del gobierno a partir del mapeo de los fundamentos que justifican la incorporación a la acción del Estado del llamado "liberalismo social". Desde ese punto de partida, se presentaron los nuevos elementos de organización de la política

<sup>1</sup> Artigo submetido à avaliação em janeiro de 2017 e aprovado para publicação em maio de 2017.

agrícola a través de la actuación de la FINAME y del BNDES. Se partió de la hipótesis de que la reestructuración de la política agrícola en el país favoreció a las grandes empresas de la agroindustria en desmedro de los pequeños agricultores, abandonando así uno de los principales argumentos del gobierno para las reformas ya implementadas.

**Palabras clave:** Collor. El liberalismo social. Política agrícola.

## **O Liberalismo Social como agenda governamental**

O início dos anos noventa, no Brasil, foi profundamente marcado pelos embates em torno da consolidação do discurso e das práticas políticas que postulavam o ideário neoliberal como saída única para a então crise que o país atravessava. Em meio às disputas eleitorais de 1989, a agenda neoliberal assume papel de destaque e acaba por polarizar a sociedade brasileira. Temas como reforma do Estado, privatização, distribuição de renda, déficit público, pautaram as estratégias eleitorais.

Inserida neste contexto deu-se a eleição de Fernando Affonso Collor de Mello. Os embates entre um jovem político, carioca de nascimento e nordestino por área de atuação, candidato por uma frágil aliança partidária, cuja trajetória percorreu as fileiras da ARENA (Prefeito de Maceió nomeado em 1979), do PDS (eleito Deputado Federal em 1982), do PMDB (Governador de Alagoas eleito em 1986), até chegar à criação de um partido próprio, o Partido da Reconstrução Nacional (PRN) – ex Partido da Juventude –, claro representante de nossa elite ilustrada, bem formada, cosmopolita e poliglota e, um outro, Luís Inácio Lula da Silva, que alardeava sua origem de retirante nordestino, intimamente ligado às lutas operárias do ABC paulista, ao renascimento das liberdades políticas no final dos anos 70, à fundação de um partido político de massas, cuja precária formação acadêmica em nada o desqualificaria para assumir o mais alto cargo da República, acabaram por cindir o Brasil em dois lados absolutamente antagônicos.

Durante dois meses, as estratégias políticas de Collor e Lula digladiaram-se na televisão e no rádio. Ao binômio moralização / modernidade do primeiro, o segundo contrapunha um discurso esquerdista que assustava a classe média e o empresariado. Neste momento, estava em jogo o modelo de Estado que a partir de então regularia as relações sociais no Brasil e cujo impacto pode ser sentido até os dias atuais. Depois de acirrada disputa no segundo turno (Collor e Lula estavam tecnicamente empatados às vésperas da eleição), Collor sagrou-se vencedor, obtendo cerca de 35 milhões de votos, ou 42,75%, contra 31 milhões de Lula, ou 37,86%. Uma vitória e tanto para um político que, há menos

de um ano, era conhecido apenas como o governador das paupérrimas Alagoas e herdeiro da poderosa organização Arnon de Mello.

Os temas centrais do programa de governo são anunciados por Collor em seu discurso de posse, a saber: democracia e cidadania; inflação como inimigo maior, reforma do Estado e a modernização econômica; a preocupação ecológica; o desafio da dívida social e a posição do Brasil no mundo contemporâneo.

Partindo de um diagnóstico que sua eleição significou o triunfo da ideia republicana em pleno ocaso da política do tipo messiânico, Collor afirma que “[...] não se pretende mais salvar o homem pela política, nem alcançar a miragem de paraísos sociais pela hipertrofia voluntarista das funções do Estado”<sup>2</sup>.

Collor também aponta a presença no Brasil na cultura da inflação que estimula a ganância e desencoraja o investimento e a mentalidade produtiva. Nesse sentido, apresenta como pontos centrais de seu programa de governo o combate à inflação e a racionalização do setor público.

[...] Conduzirei um governo que fará da austeridade, ao lado da eficiência, a marca constante da atuação do Estado e um motivo de orgulho do funcionalismo federal. A meta número um de meu primeiro ano de gestão, não é conter a inflação: é liquidá-la. [...] se trata de um combate condicionante de tudo mais: da retomada do investimento, da consolidação do crescimento, da conquista de melhores níveis sociais, do fortalecimento da democracia<sup>3</sup>.

A defesa da redução dos gastos públicos também é um ponto central para Collor. Torna-se fundamental no discurso do presidente equilibrar o orçamento federal através do fim da concessão de benefícios e de privilégios. Tal conquista exige, obrigatoriamente, uma estratégia global de reforma do Estado, cujo saneamento será conquistado através de uma tríplice reforma: fiscal, patrimonial e administrativa, conquistada somente por em Estado reformado.

Minha eleição representou o endosso majoritário da sociedade brasileira ao projeto de redefinição do papel do Estado e de revigoramento das forças de mercado, mas representou ao mesmo tempo o apoio ao meu compromisso com a maioria pobre, com as classes trabalhadoras. Em nenhum instante defendi as receitas do liberalismo conservador<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> COLLOR, Fernando. Discurso de Posse no Congresso Nacional, 15/03/1990. Disponível no site [ww.collor.org.br](http://ww.collor.org.br). Acessado em maio de 1990.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> COLLOR, Fernando. Discurso pronunciado nas comemorações do Dia do Trabalho, 01/05/1990. Disponível no site [ww.collor.org.br](http://ww.collor.org.br). Acessado em maio de 1990.

O caminho que deveria ser trilhado para que se alcançasse esse novo modelo de organização do Estado passava, essencialmente, pela implementação da agenda neoliberal para as reformas ditas estruturais – originadas do Consenso de Washington – como a receita perfeita para as mazelas do Brasil de então. Em outras palavras, sanear as finanças do Estado passaria obrigatoriamente pelos seguintes pontos: i) redução dos gastos públicos; ii) fim da concessão de benefícios; iii) reformas fiscal, patrimonial e administrativa; iv) redefinição do papel do Estado; v) defesa da economia de mercado e da abertura ao capital externo; vi) modernização econômica através da privatização como elemento gerador de receita e redutor do déficit público.

Tais pontos ficam claramente definidos em outra passagem do discurso de posse de Collor.

Creio que compete primordialmente à livre iniciativa e não ao Estado – criar riqueza e dinamizar a economia. Ao Estado corresponde planejar sem dirigismo o desenvolvimento e assegurar a justiça, no sentido amplo e substantivo do termo. O Estado deve ser apto, permanentemente apto a garantir o acesso das pessoas de baixa renda a determinados bens vitais. Deve prover o acesso à moradia, à alimentação, à saúde, à educação e ao transporte coletivo a quantos deles dependam para alcançar ou manter uma existência digna, num contexto de iguais oportunidades – pois outra coisa não é a justiça, entendida como dinâmica social da liberdade de todos e para todos.<sup>5</sup>

Nessa reestruturação da ação estatal, o Estado moderno deve ser menos produtor e mais promotor ou provedor, ou seja, promotor de uma estratégia de desenvolvimento (patrocinador de um projeto nacional capaz de facultar aos agentes econômicos a visualização da trajetória futura de economia e sociedade); provedor de serviços sociais essenciais, assegurando educação, saúde, saneamento e condições necessárias para potencializar o desenvolvimento tecnológico). Nesse sentido, a crise que o Estado brasileiro passaria seria a crise do Estado produtor, marcado pela presença maciça e direta na economia. O verdadeiro dilema não é a presença ou a ausência do Estado na economia – já resolvido no século XIX em favor da presença – mas sim o tipo de atuação do dirigismo do Estado produtor ou planejamento do Estado promotor, que é aliado e não rival do mercado.

Para os sociais liberais, o Estado enxuto ganha novas condições para promover o investimento produtivo: restaurado na sua capacidade de investir, o Estado passa a gerar, indiretamente, um grande número de empregos, tornando-se apto a lançar, em escala inédita, programas de amplo sentido social. O Estado forte não significa Estado autoritário e

---

<sup>5</sup> COLLOR, Fernando. Discurso de Posse no Congresso Nacional, 15/03/1990. Disponível no site [www.collor.org.br](http://www.collor.org.br). Acessado em maio de 1990.

impotente (típico do estatismo latino-americano), mas sim aquele que conquista o respeito da sociedade por atender com eficiência às suas demandas sociais. Em outras palavras, é o Estado apto a decidir e arbitrar, pela autoridade democrática e não pela força, os conflitos que a sociedade não possa resolver por si mesma. O modelo de Estado que os sociais liberais propõem a construir é, nas palavras de Collor, um Estado a serviço da sociedade e não um Estado padrão.<sup>6</sup>

A proposta de aplicação no Brasil do chamado “social-liberalismo” ou “liberalismo-social”, conceito-chave nos discursos de Collor, é objeto de muitas críticas. No momento em que os artigos do então presidente são publicados nos jornais de grande circulação nacional, abre-se um grande debate nacional. Uma de sua mais contundente crítica é a de Marilena Chauí, ao apresentar uma série de críticas aos artigos publicados, destacando o quanto são preocupantes as ideias ali presentes; menos em função de sua paternidade<sup>7</sup>, mas porque

[...] o presidente expôs ideias que seu governo não pratica, bastando dois exemplos disso: o caso dos aposentados, que é anti-social; e a invasão das contas bancárias e o confisco da poupança, atitude antiliberal. Preocupa, após dois anos de mandato, ver o chefe do governo falar de um governo ideal quando tem que prestar contas de seu governo real e que não corresponde ao idealizado em seus textos; que o presidente apresente como “agenda do consenso” (portanto, suprapartidária) a plataforma de um partido político clandestino e desconhecido até por seus fundadores. Trapaceia, já que não propõe realmente uma agenda para o consenso, mas pretende impor clandestinamente a plataforma de um partido desconhecido, e impor para todo o país intenções de um grupo que ninguém conhece; que o presidente suponha que possa conciliar duas ideologias incompatíveis: a ideologia socialdemocrata (que amplia e reforça o Estado) e a ideologia neoliberal (que enfraquece e diminui o Estado). Se não percebe que não pode operar com as duas ao mesmo tempo, condena sua política a permanecer sem diretriz e sem rumo, como até agora<sup>8</sup>.

Apesar da solidez dos argumentos acima apresentados, o de maior consistência, porém, refere-se à tentativa de Collor de se utilizar de um conceito que articula social e liberalismo. Marilena Chauí argumenta que “social-liberalismo” ou “liberalismo-social” é uma expressão absolutamente inconsistente, uma vez que a grande crítica dos liberais aos socialistas baseia-se no lugar que estes últimos atribuem às relações sociais na economia e na política. Por conseguinte, considerar as relações sociais o fundamento da economia e da política, como fazem os socialistas, implica afirmar que o mercado não é relações entre

---

<sup>6</sup> COLLOR, Fernando. Agenda para o Consenso. O papel do Estado (2). FSP, 06/01/1992, p. 1-3

<sup>7</sup> No momento em que os artigos foram publicados, iniciou-se uma grande polêmica em torno de quem seria o verdadeiro autor. Argumentou-se à época que Collor tinha se apropriado dos escritos de José Guilherme Merquior.

<sup>8</sup> CHAUI, Marilena. Da camiseta ao texto. FSP, 12/01/1992, p. 1-3.

coisas (as mercadorias), mas entre classes sociais, e que o Estado não é o árbitro legal dos conflitos, mas o instrumento da dominação de uma classe sobre as outras. A presença do social na economia e na política exige que se trabalhe com o conceito de lutas de classes. Os liberais recusam essa presença do social, afirmam autonomia da economia, autorregulada pelas coisas que circulam no mercado e a da política como império da lei; delimitam a esfera dos direitos à política e combatem a mera menção à luta de classes. Neste sentido, conclui Marilena Chauí, é uma contradição entre os termos, social e liberalismo<sup>9</sup>.

Em linhas gerais, o que está presente nos discursos de Fernando Collor é a defesa da atualização do liberalismo clássico diante das novas demandas promovidas pela crise que os Estados capitalistas de modernização tardia atravessavam. Está sendo proposta, assim, a manutenção dos pressupostos fundamentais do liberalismo conciliando-os com profundas reformas do aparelho do Estado e com a garantia de direitos sociais; a defesa de um Estado que, mesmo magro e reformado, pairaria acima de uma sociedade civil amorfa plasmada em uma realidade social carente de conflitos de classes.

### **O Mercado como elemento reestruturador da Política Agrícola**

Quando buscamos localizar nas medidas governamentais as ideias defendidas em seus discursos e artigos publicados, identifica-se rapidamente um processo de reformas que abarcou várias áreas. O governo de Fernando Collor implementou um pacote de medidas que se propunha a promover a reestruturação competitiva da economia através de um programa que agregava Política Industrial, Comércio Exterior e novas diretrizes da Política Agrícola.

Em oposição à manutenção da proteção contra as importações, às reduções fiscais e subsídios – caracterizados como impeditivos da pressão da concorrência sobre a produção local, estimuladores do precário aproveitamento das terras e do aprofundamento do processo de concentração fundiária –, o Governo Collor propôs uma reformulação da política agrícola com base nas regras de mercado, eliminando os subsídios à parcela moderna da agricultura brasileira com o objetivo de liberar recursos que viabilizassem o tratamento preferencial aos produtores rurais de baixa renda através da implementação de um novo padrão de financiamento da atividade agrícola cujo cerne reside na atuação de uma das subsidiárias do BNDES, a FINAME Rural.

---

<sup>9</sup> Ibid.

As linhas-mestre do projeto de governo de Fernando Collor foram reunidas no documento “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional”. Nele, o espaço maior não é concedido à questão agrária. Embora esteja incluída em uma das prioridades para a reconstrução nacional, à agricultura foi destinado um espaço muito menor, se compararmos à importância conferida à defesa da reforma do Estado, ao resgate da dívida social ou às questões da cidadania e direitos fundamentais. Na avaliação da agricultura brasileira até o momento de sua posse, Collor afirma que tem se desenvolvido sob o estímulo de forte intervenção estatal, tanto na regulamentação quanto, diretamente, na pesquisa, no financiamento, na aquisição de parte da produção, na criação de infraestrutura viária, de armazenagem, eletrificação e irrigação. Em que pesem os resultados significativos quanto à produção e ao rendimento, estes já não atenderiam mais à realidade econômica atual uma vez que

[...] o forte intervencionismo estatal no setor gerou diversas distorções ao promover uma intensa modernização dos segmentos tipicamente exportadores em detrimento daqueles voltados para o cultivo de alimentos básicos, ao aprofundar o processo de concentração fundiária, e ao agravar as disparidades regionais e o desequilíbrio do mercado de trabalho rural<sup>10</sup>.

A solução apresentada por Collor foi chamada de “processo de verticalização produtiva” que levaria a uma crescente integração intersetorial e à elevação da produtividade e da competitividade. Em consonância com o modelo de Estado defendido pelo social-liberalismo, a atuação do Estado no setor agrícola também deveria ser progressivamente reduzida, abrindo espaço para a maior atuação da iniciativa privada, tanto no financiamento quanto na comercialização dos produtos agrícolas. Caberia ao Estado,

[...] tarefas fundamentais de assegurar a estabilidade do sistema econômico, garantir o melhor funcionamento dos mercados e definir regras claras de atuação, que estabeleçam um ambiente favorável às decisões de produzir e investir. Deverá manter também as funções que envolvem geração e difusão de tecnologia – estas em colaboração com o setor privado e com os estados e municípios -, além das tarefas de inspeção e fiscalização. Caberá ao Estado a administração da política de estoques reguladores e estratégicos, visando evitar a concorrência de oscilações muito acentuadas nos preços dos produtos essenciais e garantir a oferta de alimentos para a população<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> COLLOR, Fernando. *Brasil: um projeto de reconstrução nacional*. Brasília: Presidência da República, 1991. p. 43.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 44.

No balanço das atividades que o governo realizou no ano de 1990, constam do documento “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” as medidas já realizadas que teriam desonerado a União de encargos e subsídios, estimulado o funcionamento dos mercados regionais e revertido os processos de cartelização, com a regionalização dos preços mínimos; liberalização do comércio exterior de insumos, máquinas e equipamentos; a desregulamentação do mercado de trigo

Em que pese a importância que tais medidas tiveram, de acordo com o programa de governo de Collor, o eixo fundamental de inovação de sua política agrícola reside na opção por sua organização nas regras de mercado, com a eliminação de subsídios à parcela moderna da agricultura brasileira, o que permitiria a liberação de recursos que viabilizariam o tratamento preferencial aos produtores rurais de baixa renda. Esta ação preferencial se materializaria na reformulação e integração das atuais políticas e programas de apoio ao pequeno produtor. Neste sentido, “Os principais desafios a serem enfrentados pela política agrícola nos próximos anos são a criação de condições para garantia do abastecimento alimentar da população e a consolidação de um novo padrão de financiamento da atividade rural”<sup>12</sup>.

O projeto aqui apresentado propunha-se a promover a expansão da produção de alimentos como forma de garantir ganhos de produtividade obtidos com a modernização produtiva da economia que poderiam traduzir-se em salários mais elevados, já que implicariam na maior demanda por bens de consumo básico.

[...] as atividades de geração e difusão de tecnologia devem conferir prioridade aos produtos alimentares. Além disso, devem ser adotadas outras medidas que propiciem o aumento da rentabilidade dessas culturas, bem como priorizados projetos de investimento na área de alimentos<sup>13</sup>.

O eixo desse novo padrão de financiamento da atividade agrícola deveria caracterizar-se pela menor participação do Estado, sobretudo no fornecimento de recursos para custeio, de forma a que se possibilite o maior aporte de recursos públicos para o investimento agrícola. Duas novas estratégias possibilitariam o sucesso desse novo padrão de financiamento: a FINAME RURAL e uma nova linha de financiamento de projetos agrícolas.

As fontes de crédito de investimento deverão ser fortalecidas e seu alcance ampliado, a exemplo do FUNAME RURAL que dispõe hoje de maior

---

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid., p. 45.



volume de recursos e passou a atender pessoas físicas. O recente conjunto de medidas econômicas criou também uma nova linha de financiamento de projetos agrícolas. Trata-se dos fundos de aplicação financeiras que, quando administrados por instituições autorizadas a operar com poupança rural, poderão destinar 50% dos recursos captados em títulos de desenvolvimento econômico a projetos de investimento na agricultura. É importante frisar que a alocação dos recursos públicos para investimento atenderá a novos critérios, que garantam maior eficiência, aumento de produtividade e uso adequado dos recursos naturais<sup>14</sup>.

Outro instrumento proposto neste documento, para viabilização de um novo padrão de financiamento, é a criação de um banco privado de crédito rural cooperativo, cuja criação é justificada como meio de promoção aos agentes privados de suas necessidades de créditos, reduzindo sua dependência em relação aos recursos oficiais. Ao mesmo tempo, o governo se encarregaria de rever as normas de atuação das cooperativas de crédito, além de buscar fontes alternativas de financiamento no desenvolvimento dos mercados futuros uma vez que tal iniciativa

[...] deverá induzir um planejamento e financiamento mais eficientes da produção ao explicitar expectativas dos agentes destes mercados e implicar o envolvimento de maior número de participantes na determinação dos preços futuros de mercadorias. Ademais, por reduzir a exposição ao risco, possibilita ao setor financeiro incrementar seus empréstimos, a juros mais baixos, aos agricultores cuja produção esteja coberta nestes mercados<sup>15</sup>.

Os instrumentos utilizados pelo governo para alcançar tais objetivos serão a implementação das ações e execução de programas que busquem a modernização de mercados agrícolas, a criação do sistema de *warrant*<sup>16</sup> e o aperfeiçoamento do sistema de informações. No entanto, até que esse novo padrão de financiamento estivesse consolidado, seria utilizado e aperfeiçoado o sistema de acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos para o crédito rural. Dessa forma.

[...] em que pese a redução do valor real destinado à atividade, bem como a maior participação de recursos de fontes privadas, poder-se-á priorizar o direcionamento dos recursos de crédito de custeio, além de evitar os desvios e irregularidades, sobretudo quanto à clientela atendida. Tal sistema

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Palavra inglesa utilizada internacionalmente para designar os títulos de garantia emitidos pelas companhias de armazéns gerais que representam as mercadorias ali depositadas. É um documento que prova a propriedade da mercadoria e, quando acompanhado do certificado de depósito, assume valor próprio (uma vez que a mercadoria é penhor do título) e pode ser negociada. No mercado de capitais, *warrant* é o documento que garante aos acionistas que, em um prazo fixado, poderão adquirir certo número de ações adicionais a preço determinado. SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2006. p. 889.

garantirá a manutenção da prioridade ao atendimento dos produtores de alimentos básicos e pequenos produtores<sup>17</sup>.

Além de um novo padrão de financiamento, outros tópicos referentes à reestruturação da política agrícola do governo Collor também estão contemplados no projeto de reconstrução nacional, sob a perspectiva deste novo modelo de Estado do social liberalismo. O primeiro deles refere-se à atuação na área de armazenagem. Partindo do diagnóstico de que a intervenção governamental nos anos oitenta teria desestimulado a estocagem privada e estatizado o sistema de comercialização agrícola do país, as novas orientações do governo Collor passam pelo discurso em defesa da racionalização do gasto público como condição para o desenvolvimento dos mercados futuros.

[...] Este processo (dos anos 80) será revertido pela privatização do sistema de armazenagem, pelo respeito às regras de comercialização recentemente revistas e pela venda de estoques públicos através de leilões nas bolsas de mercadorias ou mediante concorrência pública. Será ainda ampliado o credenciamento de entidades privadas no sistema de classificação e padronização dos produtos e implementadas outras medidas necessárias à redução dos custos do sistema de comercialização<sup>18</sup>.

Como elemento garantidor de tais alterações, é destacada, no documento aqui objeto de análise, a revisão da estrutura tributária. A operação de mercados é assim caracterizada como tendo na existência de alíquotas diferenciadas de ICMS entre os estados e sua incidência sobre as mercadorias depositadas seus principais obstáculos. Além disso,

[...] a incidência, em cascata, de impostos indiretos sobre bens de capital, insumos e bens finais produzidos pelo setor agrícola retarda o seu desenvolvimento e encarece os principais itens componentes da cesta básica. Esse esforço de revisão não pode ser realizado sem o apoio e participação das Secretarias Estaduais de Fazenda, já que vários dos impostos referidos são de competência dos Estados<sup>19</sup>.

A proposta do Governo Collor para a modernização produtiva e desenvolvimento agrícola não se restringe às questões de novos padrões de financiamento. Passa, também, pela adequação da mão de obra envolvida no processo. Para tanto,

[...] o Governo deverá participar diretamente e estimular iniciativas das demais esferas de governo e do setor privado, com vistas à realização de

---

<sup>17</sup> COLLOR. *Brasil...* op. cit., p. 47.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 48

<sup>19</sup> *Ibid.*

programas de capacitação técnica e ampliação da abrangência do ensino no setor rural<sup>20</sup>.

Para completar os pilares do projeto para o setor agrícola apresentado pelo Governo Collor, três pontos ainda são contemplados: o seguro agrícola, a pesquisa agrícola e o Sistema de Defesa Agropecuária.

Também no que se refere ao seguro agrícola, o diagnóstico da situação do quadro brasileiro de então também é negativo e também é feita a defesa de retirada do Estado de tal setor. É proposta, então, a criação de um grupo de trabalho para a reformulação do Programa de Garantia da Atividade Agrícola – PROAGRO. Nada mais, entretanto, é proposto de mais concreto em relação às possíveis alterações no seguro agrícola brasileiro. O mesmo pode ser dito em relação à pesquisa agrícola. Há somente uma defesa da necessidade, mais uma vez, de reformulação do papel do Estado que venha a permitir uma maior atenção ao Sistema Cooperativo de Pesquisa Agropecuária, com maior participação das universidades e empresas privadas, com ênfase especial aos projetos envolvendo alimentos básicos e aos sistemas integrados associados aos pequenos produtores.

Em relação ao Sistema de Defesa Agropecuária, não há no projeto de Governo de Collor nenhuma medida concreta para sua reformulação. Apenas é apontada a necessidade de maior articulação com as Secretarias Estaduais de Agricultura para que possa ser revigorado e promover assim maior eficiência ao sistema produtivo, melhor qualidade e sanidade dos rebanhos, contorno às barreiras às exportações, bem como possibilitar ação mais consistente no controle dos impactos sobre o meio ambiente.

### **FINAME e BNDES: o abandono dos produtores rurais de baixa renda**

A partir da apresentação deste projeto para a atividade agrícola, este estudo propõe, a partir de agora, analisar a atuação da FINAME, subsidiária do BNDES, no que se refere aos investimentos governamentais no setor agrícola – tendo sempre presente a necessidade de estabelecer patamares de comparação entre as propostas presentes no programa de governo “Brasil: Um Projeto de Reconstrução Nacional” e o relatório de atividades de BNDES de 1991<sup>21</sup> e de 1992<sup>22</sup>.

Segundo o relatório de atividades do BNDES de 1991, a economia brasileira vivenciou ao longo do ano um profundo contraste entre o começo da adoção de reformas

---

<sup>20</sup> Ibid., p. 48.

<sup>21</sup> BRASIL. BNDES. Relatório de Atividades Sistema. BNDES, 1990.

<sup>22</sup> BRASIL. BNDES. Relatório de Atividades Sistema. BNDES, 1991.

estruturais – caracterizadas como necessárias à criação de condições para a retomada do crescimento – e a persistência do fenômeno da alta inflação que caracterizou os anos 80 e que o país ainda não conseguiu superar.

No setor da agricultura e da agroindústria, a grande maioria dos projetos apoiados pelo sistema BNDES teve como finalidade,

[...] a implantação ou a expansão de unidades produtivas, ampliando a utilização de tecnologias modernas de campo com o objetivo de proporcionar incrementos de produtividade e de competitividade das empresas agrícolas e/ou agroindústrias<sup>23</sup>.

A partir da análise do Relatório de Atividades do ano de 1991 (publicado em 31 de dezembro), segundo os ramos de atividade, os desembolsos acompanham o comportamento das aprovações, com supremacia absoluta da indústria de transformação. De um montante de Cr\$ 2,7 trilhões desembolsados em 1991, Cr\$ 1,8 trilhão, ou seja, 66% do total foi investido na indústria. O setor de serviços recebeu Cr\$ 687 bilhões, representando 25% dos desembolsos. A participação dos ramos da agropecuária e da extração de minerais foi pouco expressiva: 7 a 1%, respectivamente.

### Desembolso segundo os Ramos de Atividade

Cr\$ milhões constantes

Ramos de Atividade	1987		1988		1989		1990		1991	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
<b>Extração de Minerais</b>	217.804	4	89.510	2	64.570	2	36.051	1	23.842	1
<b>Agropecuária</b>	75.738	1	95.962	2	99.436	3	92.544	4	195.346	7
<b>Indústria de Transformação</b>	3.036.142	51	3.061.489	61	1.972.571	64	1.791.759	74	1.790.100	66
<b>Serviços</b>	2.459.971	41	1.586.872	32	880.374	29	498.645	21	687.648	25
<b>Outros</b>	157.175	3	182.938	4	48.688	2	8.099	0	4.067	0

<sup>23</sup> BRASIL. BNDES. Relatório de Atividades Sistema. BNDES, 1991. p. 30.

<b>Total</b>	5.946.830	100	5.016.771	100	3.065.620	100	2.427.098	100	2.701.003	100

Fonte: BRASIL. BNDES. Relatório Anual de Atividades do BNDES. BNDES, 1991. p. 22.

Conforme claramente demonstrada pela tabela acima, os investimentos do BNDES foram sendo reduzidos ao longo do tempo. O total do ano de 1991 chegou mesmo a constituir-se em menos da metade do ano de 1987. No setor agrícola, entretanto, o valor, percentualmente falando, aumentou. Mas ainda deixa muito a desejar se compararmos com o montante investido no setor da indústria de transformação. Se fecharmos mais o foco da análise e procurarmos identificar os beneficiários dos valores investidos pelo BNDES, mais especificamente pela FINAME – não a RURAL, como previu o projeto –, pode-se verificar rapidamente que os investimentos estiveram longe de se adequar ao projeto de governo.

Ainda segundo o Relatório Anual de Atividades do BNDES de 1991, pode ser possível traçar um painel das empresas que foram beneficiadas com os investimentos públicos:

- CARAMURU – além de operar no processamento de milho e soja, o Grupo Caramuru dispõe de uma rede de armazenagem de grãos com capacidade estática total de 620 mil toneladas. O projeto objetiva a implantação de uma unidade de refino de óleos vegetais com capacidade para processar 300 TPD de óleo bruto degomado no parque industrial da empresa em Itumbiara (GO).

O valor do projeto é de Cr\$ 8,3 bilhões, com participação do BNDES de Cr\$ 5 bilhões;

- MINUANO – A Cia. Minuano de Alimentos, com sede em Iajeado (RS), possui instalações agrícolas e industriais voltadas para a produção de ovos e pintos, abate de aves e produção de embutidos e rações.

O financiamento contempla a ampliação das instalações, elevando a capacidade de corte das aves e estocagem de congelados. A capacidade de produção básica da empresa será ampliada em 55%, crescendo o volume de abate para 140 mil aves/dia. O investimento total é de Cr\$ 15 bilhões, sendo a participação do BNDES de Cr\$ de 4,6 bilhões e a da FINAME de 2,1 bilhões.

- **AGROPECUÁRIA GRIMM** – trata-se da implantação de projeto agropecuário na Fazenda Bela Miragem, em São Gabriel do Oeste (MS), compreendendo cultivo irrigado por aspersão, implantação de bovinocultura confinada, ampliação de pequena central hidrelétrica e rede de distribuição com capacidade para até 526 KVA, armazenagem, implantação de 80 ha de floresta energética e de 284 ha de heveicultura como quebra-vento, aquisição de máquinas e implementos agrícolas e informatização.

Trata-se de operação cujo investimento total é de Cr\$ 7,6 bilhões, participando o BNDES com Cr\$ 4,5 bilhões.

- **PROJETO LUIZ OSÓRIO** – produtor rural estabelecido na região de Pelotas (RS), Luiz Osório Rechsteiner dedica-se ao cultivo de arroz irrigado e à criação de gado para corte. O projeto visa à integração em cadeia de comercialização do arroz beneficiado e à elevação da produtividade em sua exploração agrícola. Nessa operação estão previstos recursos financeiros no valor de Cr\$ 10 bilhões, A participação do BNDES no projeto atinge a cifra de Cr\$ 5,5 bilhões.

- **FRIGORÍFICO BERTIN** – o projeto visa à implantação, em Lins (SP), de unidades de processamento industrial de produtos de carne destinados ao mercado externo. A empresa, que se dedica ao abate de bovinos, produzindo carne in natura destinada basicamente ao mercado interno, passará a operar com dois centros produtivos, o de frigorífico e o de indústria. A operação prevê um investimento total de Cr\$ 9,8 bilhões, com participação de Cr\$ 3,5 bilhões do Sistema BNDES.

- **COOPERATIVA CENTRAL DE LATICÍNIO DO PARANÁ** – projeto de melhoria e expansão do sistema integrado de produtos derivados de suínos, consistindo na implantação de 222 granjas, distribuídas em diversos municípios da região de Castro e Ponta Grossa (PR), e na ampliação da indústria frigorífica localizada em Castro, com elevação de sua capacidade anual de produtos industrializados, de 22.162 toneladas para 32.319.

A operação prevê um investimento total de Cr\$ 25,3 bilhões, com participação do Sistema BNDES de Cr\$ 12,2 bilhões, dos quais Cr\$ 10 bilhões do BNDES, aprovados mediante repasse através do Unibanco, e Cr\$ 2,2 bilhões da FINAME.

- ITAMBÉ – o projeto prevê a implantação, em Pará de Minas (MG), de nova fábrica de laticínios, a realocização de atividades produtivas existentes em Brasília, Piracanjuba (GO) e Belo Horizonte, e a expansão da capacidade produtiva. O investimento total é de Cr\$ 26,7 bilhões, com participação do Sistema BNDES de 13,6 bilhões, dos quais Cr\$ 6,8 bilhões do BNDES e Cr\$ 6,8 bilhões da FINAME.

- PROGRAMA DE APOIO AOS FUMICULTORES DA REGIÃO SUL – o programa tem como objetivo beneficiar cerca de 25 mil pequenos produtores de fumo dos Estados de Santa Catarina, Paraná e Rio Grande do Sul. Os investimentos são da ordem de Cr\$ 72 bilhões, sendo 39,5 bilhões para o financiamento do BNDES para a construção de 10.670 estufas, 8.765 galpões e 8.984 paióis.

- VAGRO – trata-se de empresa constituída em 1990, sucessora da Agripec, com o objetivo de concentrar as atividades agropecuárias do Grupo Varig, que, além do transporte aéreo, atuava em vários outros setores: financeiro, hotelaria, serviços, comunicação e agropecuária.

Os investimentos seriam realizados em três estados:

Rio Grande do Sul – apoio à ovinocultura e agricultura, com a produção de milho, trigo, soja e forrageiras para o gado, sendo o investimento total de Cr\$ 2,1 bilhões, com a participação do BNDES de Cr\$ 362 milhões e da FINAME de Cr\$ 831 milhões

Pernambuco – apoio às atividades de avicultura, agricultura, agroindústria e confinamento bovino. O investimento total é de Cr\$ 9,7 bilhões, sendo a participação do BNDES de Cr\$ 4,2 bilhões e a da FINAME de Cr\$ 1,8 bilhão.

Maranhão - apoio à agricultura, avicultura, pecuária de corte e beneficiamento de grãos. Neste projeto, o investimento total é de Cr\$ 2,1 bilhões, dos quais o BNDES com Cr\$ 552 milhões.

Qualquer possibilidade de viabilidade ou de aplicabilidade do projeto de governo de Fernando Collor não resiste a uma análise dos dados publicizados pelo relatório da mais importante agência de financiamento governamental, o BNDES. O relatório que aqui foi objeto de investigação deixou claro que o chamado “novo padrão de financiamento” restringiu-se a uma retórica bem elaborada pela equipe de governo. O “novo padrão de financiamento”, além de reduzir o montante investido pelo Governo, concentrou o grosso de seus investimentos nas grandes empresas. Os pequenos agricultores receberam uma parcela menor de investimento. O “tratamento preferencial aos produtores rurais de baixa renda” não foi concretizado. A “criação de condições para a garantia do abastecimento da população” também ficou no campo da retórica. Nem mesmo a chamada FINAME RURAL foi instituída. O único ponto que podemos identificar uma estreita relação entre o proposto e o realizado é o que se refere a menor participação do Estado. No entanto, tal redução não significou “o maior aporte de recursos públicos para o investimento agrícola”. Assim, pelo menos no que se refere à atividade agrícola, do “social-liberalismo” proposto pelo então presidente Fernando Collor Affonso de Mello, pode-se retirar o social e manter-se somente o liberalismo.

Mas é possível afirmar a existência de uma política agrária do mencionado governo? Segundo os estudiosos, havia no governo uma impetuosa crítica às ocupações dos sem-terra. Ao contrário do governo anterior, o do Sarney, o período foi marcado pela paralisação do processo de efetivação da reforma agrária, incluindo a revisão das desapropriações antes realizadas. O então ministro da Agricultura e Reforma Agrária, Cabrera, afirmara a necessidade de realização de uma reforma agrária, “[...] sem caráter ideológico”.<sup>24</sup>

Ainda segundo Prieto, a União Democrática Ruralista “[...] praticamente assumiu o controle da reforma agrária no Brasil”. “Nesse sentido, foram assentadas no governo Collor por processo de desapropriação apenas 16.612 famílias e a área incorporada aos projetos de reforma agrária por decretos desapropriatórios são apenas de 824 mil hectares”<sup>25</sup>.

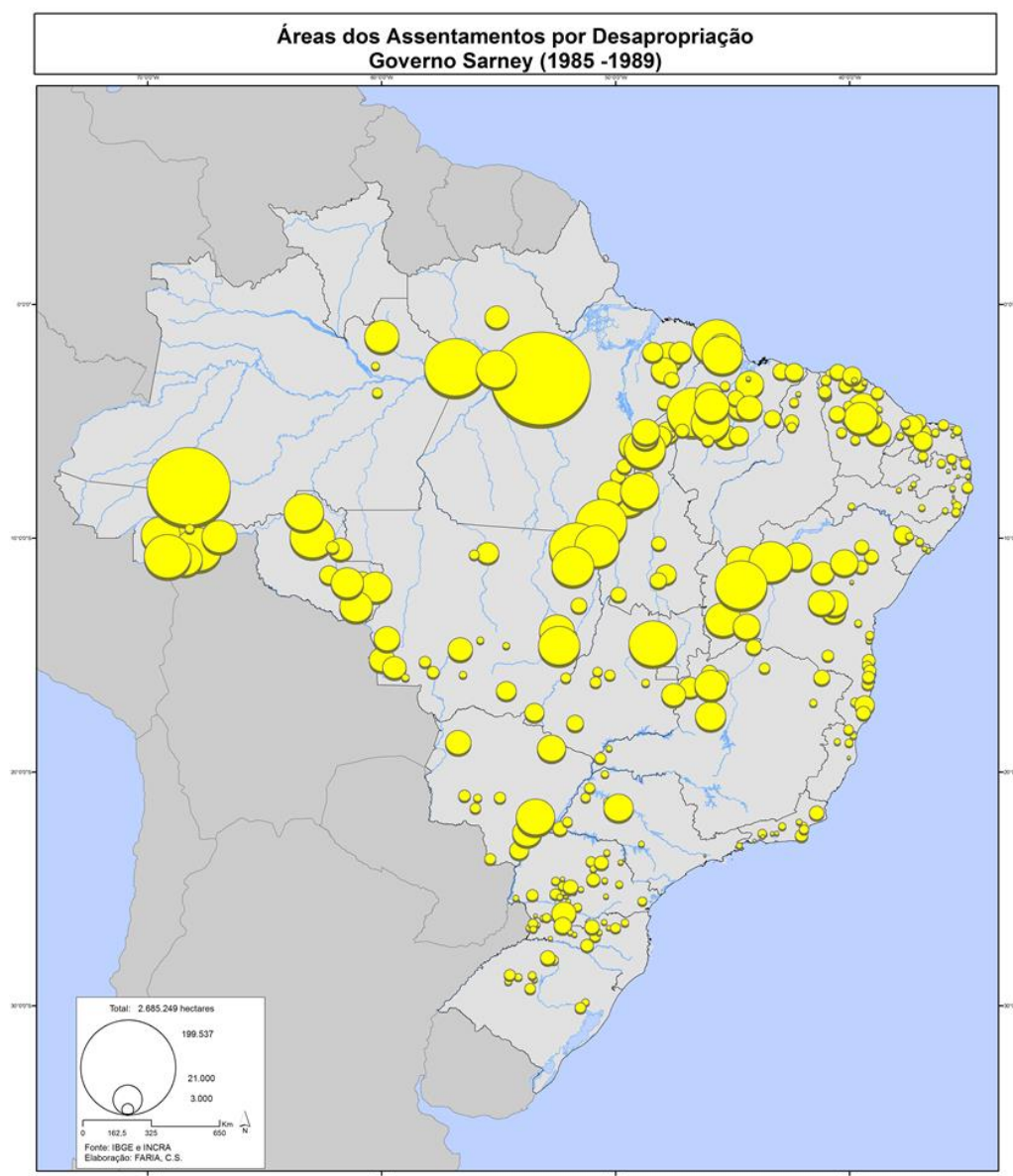
Para efeitos de comparação, é impactante perceber as distintas atuações dos governos Sarney e o de Collor acerca da Reforma Agrária.

---

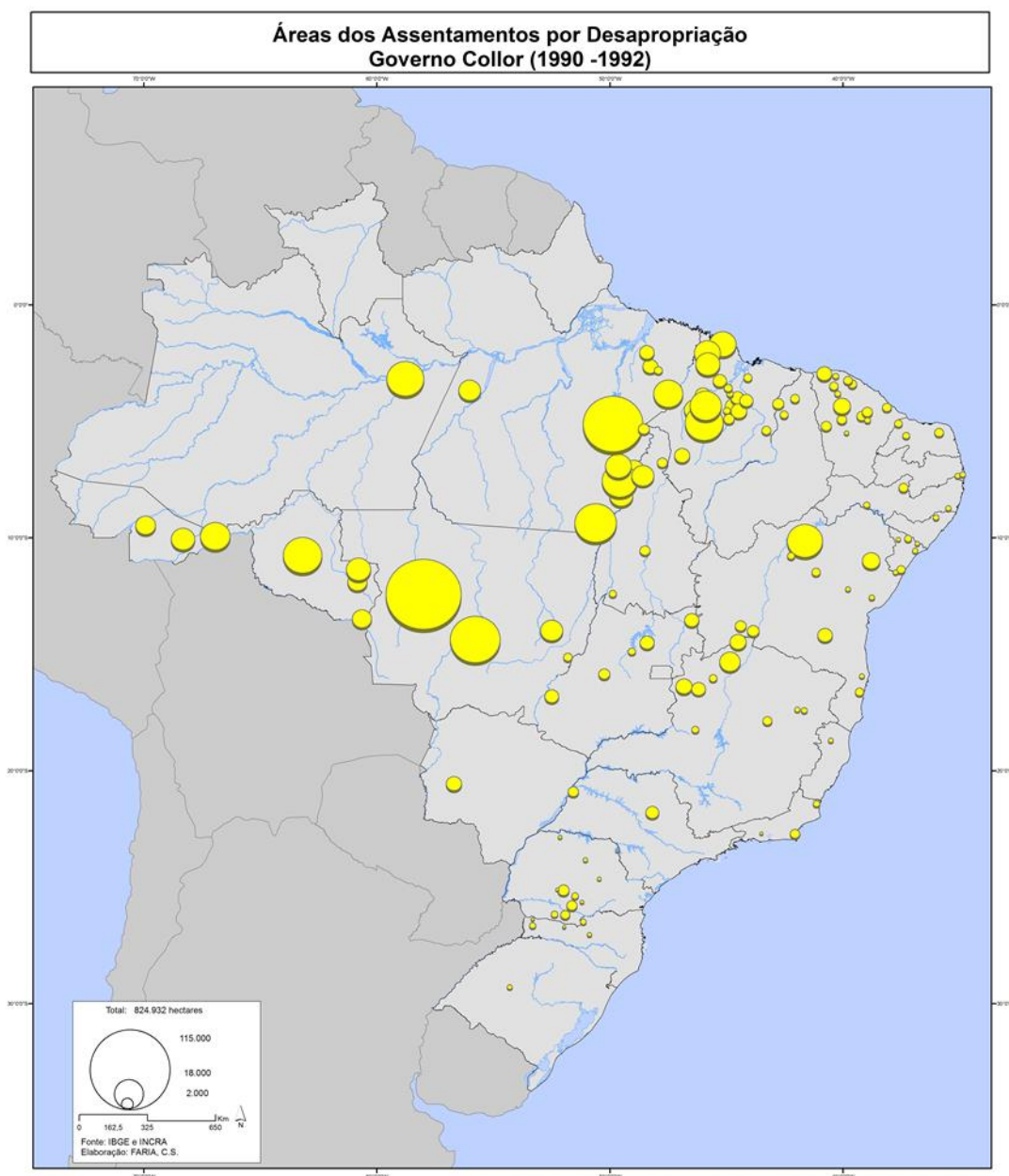
<sup>24</sup> PRIETO, Gustavo. *Rentismo à brasileira: uma via de desenvolvimento capitalista: grilagem, produção do Capital e formação da propriedade privada da terra*. 2016. Tese (Doutorado em Geografia)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. v. 1, p. 116.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 118





FONTE: PRIETO, op. cit., p. 88.



FONTE: PRIETO, op. cit., p. 120.

Mesmo que consideremos as diferenças no tempo da governança entre Sarney (1985/89) e Collor (1990/92), é importante desnudar o retrocesso na política agrária do governo. É verdade que Sarney havia herdado o compromisso de Tancredo em relação à reforma, apresentado no IV Congresso Nacional de Trabalhadores Rurais em maio de 1985. Não importa agora discutir as estratégias de Sarney, utilizadas para dificultar a realização da

proposta. Mas o fato é que na era Collor os setores dominantes encontraram neste jovem paladino da justiça a expressão maior de seus interesses, inviabilizando a reforma agrária e reprimindo os movimentos rurais. A não-realização da proposta de alteração da estrutura fundiária simbolizou assim a defesa de uma política agrícola liberal, sem os condicionantes desejáveis de uma política agrária, capaz de efetivamente mudar o padrão de acumulação capitalista no país.