LEI AGRÍCOLA: QUE LIÇÃO TIRAR DA HISTÓRIA

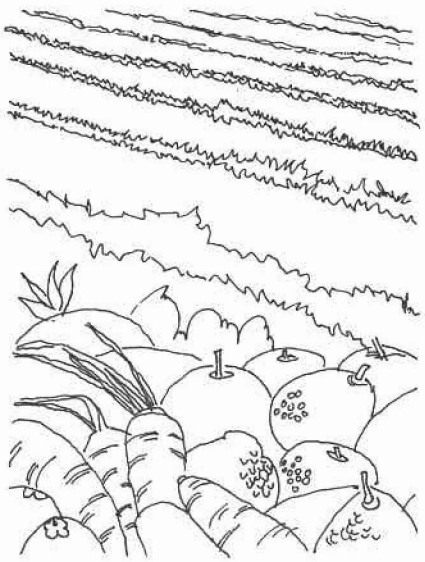
A Constituição determina que o Congresso vote uma Lei Agrícola. A respeito, contudo, há questões que se arrastam há séculos sem definição, como mostra esta retrospectiva histórica do tema, e que nos próximos cinco meses terão de ser resolvidas.

A Constituição, promulgada a 5 de outubro de 1988, prevê em seu artigo 187, das Disposições Permanentes, a formulação de uma lei ordinária que tratará da política agrícola. Mais à frente tal lei recebe o nome de **Lei Agrícola** – artigo 50, das Disposições Transitórias – estando, também, ali fixado o prazo de um ano para sua promulgação.[1]

Ao informar que a Frente Ampla da Agropecuária Brasileira – formada pela **OCB, CNA** e **SRB** – já dispõe de uma proposta parcial, elaborada por dois de seus técnicos, a própria **OCB** classifica tal lei como "uma luz no fim do túnel" e mais, como "uma luz tardia". O recuo histórico, segundo a **OCB**, que lhe permite usar o adjetivo tardia, vai até a "segunda metade da década de 50".[2]

No momento em que começam a tomar corpo várias iniciativas de regulamentar o art. 187 da Constituição, é recuperada parte da história da lei agrícola no país, a partir da qual se propõem alguns pontos de síntese para o debate.

A natureza desta contribuição é aberta e, muito possivelmente, incompleta. Certamente muitos outros elementos poderão ser agregados aos que aqui se apresentam.



A proto-lei de Vilhena

O recuo mais remoto sobre o tema remete ao fim do século XVIII e início do XIX.

Estudando as manifestações do reformismo iluminista no Brasil, nos fins do século XVIII, através de "alguns projetos de reforma agrária", **Jobim**[3] dá notícia das propostas do Padre João Daniel, de José Arouche Toledo Rondon, de José Antônio Gonçalves Chaves e de Luís dos Santos Vilhena, as quais se inseriam no "ambiente de renovação do fim do período colonial, que tenta estimular a atitude científica em relação à agricultura, reformar a técnica agrícola através da valorização do método empírico e do prestígio da mecânica. Tudo isto ocorre na ânsia de aumentar a produtividade da terra para enfrentar a concorrência das Antilhas e de outras colônias tropicais".

A despeito de algumas referências a Vilhena não serem lisonjeiras,[4] é ele (dos quatro) "quem mais coerentemente se posiciona frente à realidade colonial para reformá-la". A moldura ideológica de Vilhena é a de um mercantilista e colonialista. "O reformismo de Vilhena se orienta sempre no sentido de fornecer condições para a Colônia atender cada vez melhor os interesses da Metrópole." "Vilhena acredita no colonialismo, e não chega a questioná-lo. Quer torná-lo melhor e, portanto, critica-o".[3]

O português Vilhena viera ter à Bahia para ensinar grego, o que fez entre 1787 e 1799, quando então foi dispensado pelo governo colonial. Espírito curioso e inovador, foi autor de idéias e inventos voltados ao aumento da produtividade dos engenhos de açúcar do Recôncavo, bem como de fornalhas e moendas. Entre 1798 e 1799 redigiu, em Salvador, vinte cartas sobre os mais diversos assuntos.

1 **Brasil. Constituição. República Federativa do Brasil 1988.** Brasília, **Cegraf**, 1988. 292 p.

2 **Informativo OCB.** Editorial. Surge uma luz no fim do túnel. Ano I, nº 10, 1ª quinzena, outubro/88.

3 **Jobim, Leopoldo. Reforma Agrária no Brasil Colônia.** Brasiliense, São Paulo, 1983. 83 p. (Tudo é História, 74).

4 Dele disse Edison Carneiro: "Vilhena elevava-se um pouco – somente um pouco – do comum dos seus patrícios comissionados em ultramar." "Nem sequer imaginava que o Brasil pudesse livrar-se da submissão a Portugal, nem tinha simpatia ou paciência para com os habitantes da colônia." (Ver Apresentação da obra de Vilhena, editada em 1969).

Na Carta XXIV, elaborada já durante a viagem de volta a Portugal, Vilhena vai falar de uma **Lei Agrária.** No texto original (manuscrito de 1802, impresso em 1921)[5], esta Lei Agrária faz parte da 1ª parte da Carta, denominada **Lembranças Geográficas e Limites.** Na edição revisada da obra, de 1969[6], a Lei Agrária é um dos nove tópicos em que a dividiu Edison Carneiro. São pouco mais de 100 linhas, distribuídas em 5 parágrafos. Nela se encontram suas justificativas ou razões e uma descrição de conteúdo, as quais são aqui apresentadas em forma sinótica, a qual nem sempre preservou o ordenamento do próprio Vilhena, já que se optou por uma classificação temática dos assuntos ali tratados.

Lei Agrária, de Vilhena

Das Razões

- A agricultura é a "chave-mestra com que se abrem os tesouros mais seguros da subsistência".
- A "preguiça" e a "preocupação dos colonos" não permitem a "cultura precisa" de forma a tirar da terra a "abundante subsistência".
- A "falta de deliberação dos homens é a causa da remissão das terras".
- Há necessidade de o Chefe do Estado "abolir a ociosidade dos homens e das terras".
- "O meio primário que me ocorre, poderia ser uma lei agrária".

Do Conteúdo

a) Da Posse e Uso da Terra

- dividir-se as terras pelas famílias,[7]
- manter indivisas e privativas à Coroa as matas de madeira de lei próximas às costas do mar e margens de rios, proibindo o uso do fogo,
- de distância em distância, reservar matas, vedadas aos roçados, de forma a fornecer madeira para os lavradores,
- estabelecer lotes maiores, próprios para criação de gado bovino e cavalar, com vistas a suprir a demanda por animais de trabalho, e por carne, das cidades,
- redistribuir as grandes datas de sesmarias não povoadas, regulando-se os títulos,
- impedir o desmembramento das posses das famílias; aos filhos emancipados, conceder novas posses.

b) Do Povoamento

- estabelecer, "na distância de umas tantas, e tantas léguas" povoações com vilas e aldeias, grandes, onde:
  - morassem os artífices,
  - os lavradores pudessem se abastecer e vender suas colheitas e descansar dos trabalhos rurais,
  - houvesse possibilidade de manter-se os atos religiosos,
  - se promovessem as feiras anuais,
  - pudessem domiciliar-se os índios **domesticados.**

c) Da Ação Fiscalizadora do Estado, através da destinação de um ministro privativo que servisse como Intendente da agricultura,[8] para:

- registrar a produção do mineral importante, a diamantina,
- fiscalizar a exploração dos minerais,
- impedir que a exploração mineral atrapalhasse a agricultura ("sem contudo languescer por modo algum a lavoura"),

5 **Vilhena, Luís dos Santos. Recopilação de notícias soteropolitanas e brasílicas contidas em XX Cartas, que da cidade do Salvador, Bahia de Todos os Santos, escreve um a outro amigo em Lisboa, debaixo de nomes alusivos, noticiando-o do estado daquela cidade, sua Capitania, e algumas outras do Brasil: feita e coordenada para servir na parte que convier de elementos para a história brasílica, ornada de plantas geográficas, e estampas, dividida em três tomos que ao Soberano e Augustíssimo Príncipe Regente N. Sr. o Muito Alto e Muito Poderoso Senhor Dom João dedica e oferece o mais humilde dos seus vassalos Luiz dos Santos Vilhena, Professor Régio de Língua Grega na cidade da Bahia. Ano de 1802. Bahia, Imprensa Oficial do Estado,** 1921. 983 p. (Livros I e II).

6 **Vilhena, Luís dos Santos. A Bahia no século XVIII.** Salvador, Editora Itapuã, 1969, 3 v. (Notas e comentários de Braz do Amaral; Apresentação de Edison Carneiro).

7 À época em que Vilhena faz sua proposta, as terras estão quase todas repartidas e pouco há ainda a distribuir: os latifúndios tomaram, quase inteiramente, as zonas populosas (**Cirne Lima, Ruy. Pequena história territorial do Brasil. Sesmarias e terras devolutas.** 2 ed. Porto Alegre, Livraria Sulina, 1954, pp. 42-43). Dada esta situação, a proposta de Vilhena poderia ser tomada como uma reação de fato ao **status quo.** Quase 200 anos depois de o reformista Vilhena ter declarado: "Quem gera o cidadão é a propriedade" (5, p. 931), soa como ironia o epíteto de **Constituição-cidadã,** dada à nova Carta, pelo deputado Ulisses Guimarães, na medida em que a mesma, no mínimo, dificultou o processo da desapropriação das **terras produtivas.**

8 O Ministério da Agricultura veio a ser criado, tal como hoje é conhecido, em 1930, pelo Decreto 19.448, de 3/12/30. Antes disso, a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas fora criada pelo Decreto Imperial 1.067, de 28 de julho de 1860, para ser transformada em Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, pelo Decreto 1.606, de 29 de dezembro de 1906. **(Brasil. Presidência da República. Governos da República.** 15/11/1889 a 15/03/1987. Brasília, Gabinete Civil, 1987, p. 269).

- punir aqueles que não usassem as terras na dimensão de suas possibilidades,
- cuidar para que o uso das terras se fizesse segundo sua capacidade e adequação,
- criar e manter estatísticas sobre a família, os empregados e escravos, produção e rebanho,
- impor penas aos lavradores remissos, de preferência em dinheiro.

A manifestação organizada de Vilhena, muito provavelmente a primeira em terras brasileiras, hoje caberia melhor nos limites da chamada **questão agrária** do que no da **questão agrícola** ou da **Lei Agrícola**, batismo recebido na **Constituição de 1988**. Mas vê-la apenas com os olhos de hoje é perder toda a dimensão histórica da temática. Mais além das recomendações de Vilhena está o contexto em que se movimenta o autor, o do reformismo. Neste, há questões verdadeiramente **agrárias** (a posse e o uso da terra) como há também questões **agrícolas**, tais como a aplicação da ciência à agricultura (o progresso técnico), a produção e a produtividade.

Para fugir à simplificação de negar ou aceitar a proposta de Vilhena como a manifestação mais remota sobre o assunto, é mais adequado entendê-la como produto de um momento histórico específico em que era impensável separar-se o **agrário** do **agrícola**. Neste sentido, estas duas sub-temáticas como parte de um mesmo todo, coabitavam o mesmo teto intelectual do reformismo. Mais do que as diferenças, devem ser ressaltadas as similitudes:

a) o texto de Vilhena é reformista, como reformista é a matriz ideológica da **Lei Agrícola da Constituição de 1988**. Para tanto, neste último caso, basta levar em conta que a força para a aprovação deste dispositivo veio do **Centrão** e da **UDR**;



b) aparelhar e disciplinar a ação do estado são pontos comuns em Vilhena e na argumentação do estudo dos técnicos da Frente Ampla;
c) grande variedade de temas a serem disciplinados tanto na **Lei Agrária** como na **Lei Agrícola**.

História Recente[9]

Desde Vilhena, o arco da História teve de ser distendido **in extremis** de forma a tangenciar, de novo, a temática agrícola, agora no presente século.

Assim, só em 1951 se registra, no corpo legal do país, assunto pertinente, quando Getúlio Vargas, no 1º ano de seu último governo, criou a **Comissão Nacional da Política Agrária** (Decreto 29.803/51).

Dos onze objetivos, afetos à Comissão, apenas o primeiro deles (art. 2º, letra a) dizia respeito a uma política agrícola:

"Art.2º – . . . os estudos e projetos da Comissão terão em vista alcançar os seguintes objetivos:
a) maior desenvolvimento, produtividade e estabilidade da produção, mercados, preços dos produtos do campo e dos rendimentos dos produtores, do mesmo passo que preços mais baixos para os consumidores".

A composição foi pouco aberta à representação da sociedade civil (um representante dos órgãos nacionais da classe e outro das entidades sindicais de grau superior da agricultura) frente aos seis representantes de Ministérios e a um número indeterminado de membros das regiões geográficas. Embora o Decreto não tenha estabelecido o encaminhamento das deliberações da Comissão, a Portaria nº 142/52, do Ministério da Agricultura, que aprovou o seu Regimento Interno, o fez no seu artigo 13, indicando que as normas "serão concretizadas em anteprojetos de leis, decretos ou em propostas e sugestões a serem encaminhadas pelo Presidente aos seus destinatários".

Passados 150 anos da proposta de Vilhena, o agrário e o agrícola continuaram sendo tratados de forma conjunta e lembrando, ainda, a velha **Lei Agrária** quanto à variedade de temas: produção e preços; salário, emprego e contratos rurais; organi-

9 A pesquisa deste tópico foi feita nas bases de dados **NJUR** e **MATE**, do Senado Federal. A base **NJUR** dispõe das normas jurídicas (leis, decretos-leis, decretos, resoluções, portarias, etc.) de 1946 a 1988 e o **MATE** reúne as matérias tramitadas ou em tramitação, independente de terem ou não sido aprovadas, no período 1976/88. A pesquisa, ao usar a combinação dos vocábulos **"Política W (Agrícola/Agrária)"**, logrou obter 79 ocorrências no **NJUR** e 30 no **MATE** e a combinação **"Lei/ADJ2 Agrícola"** apenas 3 ocorrências no **MATE**. Destas ocorrências selecionaram-se as matérias pertinentes ao tema sob estudo.

zação e cooperativismo; assistência e previdência social; tributação e desapropriação de terras privadas; colonização de terras públicas e recursos naturais.

No Governo Parlamentarista de João Goulart, sob o 3º Gabinete, o do socialista Hermes Lima, ocorreu, pela primeira vez, o desmembramento do tratamento da política agrícola e da política agrária, respectivamente pela **Lei Delegada nº 9/62**, que reorganizou o Ministério da Agricultura e pela **Lei Delegada nº 11/62**, que criou a **Supra (Superintendência da Política Agrária)**, esta voltada à reforma agrária.

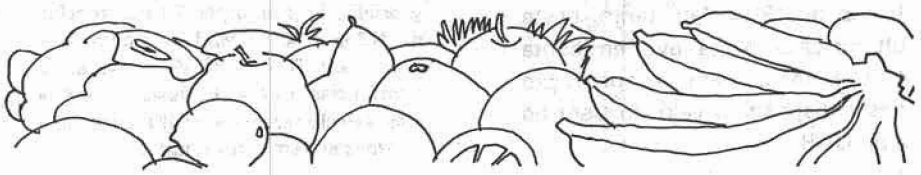
Já de início (art. 1º e 2º), a **Lei Delegada nº 9/62** fala de "política agrícola e agrária" tendo estabelecido, entre outros, os seguintes órgãos na estrutura do Ministério da Agricultura (Art. 5º):

- Conselho Nacional Consultivo da Agricultura **(CNCA)** e
- Comissão de Planejamento da Política Agrícola **(CPPA)**.

O **CNCA** (art. 11) funcionava como instância política na formulação da **política agrícola** com catorze membros, dos quais apenas o Ministro da Agricultura (como seu presidente) e o Secretário-Geral da Agricultura eram servidores públicos. Todos os doze outros pertenciam à iniciativa privada (art. 3º; Decreto 51.870/63, que aprova o Regimento do CNCA). As decisões deste Conselho estavam fadadas a não ter maiores repercussões, já que se previa apenas a "distribuição das atas das reuniões do **CNCA . . .** a todos os órgãos do Ministério, às entidades representativas, aos governos estaduais e às **bibliotecas subordinadas ao Ministério da Agricultura.**" (art. 11, parágrafo único do Decreto 51.870/63; grifo meu) mas não o seu encaminhamento ao Gabinete do Primeiro Ministro sob a forma de ante-projeto de lei. Por fim, o

NORMAS LEGAIS VINCULADAS À POLÍTICA AGRÍCOLA

- *Decreto nº 29.803, de 25/07/51 – Cria a Comissão Nacional de Política Agrária.*
- *Portaria do Ministro da Agricultura nº 142, de 30/01/52 – Aprova o Regimento Interno da Comissão Nacional de Política Agrária.*
- *Decreto nº 40.787, de 21/01/57 – Altera o Decreto 29.803, de 25/07/51.*
- *Decreto Legislativo nº 11, de 12/09/62 – Delega ao Poder Executivo poderes para decretar lei, criando um fundo de natureza contábil denominado Fundo Federal Agropecuário **(FFAP)** e estabelece os limites e condições da delegação.*
- *Lei Delegada nº 9, de 11/10/62 – Reorganiza o Ministério da Agricultura e dá outras providências.*
- *Lei Delegada nº 11, de 11/10/62 – Cria a Superintendência de Política Agrária **(Supra)** e dá outras providências.*
- *Decreto nº 1.878-A, de 13/12/62 – Aprova o Regulamento da Superintendência de Política Agrária – **Supra**.*
- *Decreto nº 51.701, de 11/02/63 – Aprova o Regulamento do Ministério da Agricultura, reorganizado pela Lei Delegada nº 9, de 11/10/62.*
- *Decreto nº 51.870, de 28/03/63 – Aprova o Regimento do Conselho Nacional Consultivo da Agricultura **(CNCA)**, criado pela Lei Delegada nº 9, de 11/10/62.*
- *Decreto nº 51.871, de 28/03/63 – Aprova o Regimento da Comissão de Planejamento da Política Agrícola **(CPPA)**, criada pela Lei Delegada nº 9, de 11/10/62.*
- *Decreto nº 52.810, de 08/11/63 – Aprova o Regimento da Comissão de Planejamento da Política Agrícola do Ministério da Agricultura.*
- *Lei nº 4.504, de 30/11/64 – Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.*
- *Decreto nº 55.891, de 31/03/65 – Regulamenta o Capítulo I do Título I e a Seção III do Capítulo IV do Título II da Lei 4.504, de 30/11/64.*
- *Portaria do Ministro da Agricultura nº 386, de 23/07/65 – Institui, junto à Comissão de Planejamento da Política Agrícola, a Equipe Técnica de Elaboração de Projetos **(Etep)**.*
- *Decreto nº 80.831, de 28/11/77 – Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Agricultura e dá outras providências.*
- *Portaria do Ministro da Agricultura nº 416, de 23/10/86 – Institui o Comitê Nacional de Supervisão da Política Agrícola inserida no Plano de Metas 1986-1989.*
- *Portaria do Ministro da Agricultura nº 56, de 24/03/87 – Altera o artigo 5º da Portaria nº 416, de 23/10/86.*



art. 36, da Lei Delegada nº 9/62 extinguiu a getulista Comissão Nacional da Política Agrária, criada em 1951.

A **CPPA** era órgão interno do Ministério da Agricultura e seus trabalhos deviam estar "de acordo com as diretrizes da política agrícola adotada pelo Ministério" (art. 12, letra b). A regulamentação de seus trabalhos foi aprovada pelo Decreto 51.871/63, o qual foi revogado e substituído pelo Decreto 52.810/63.

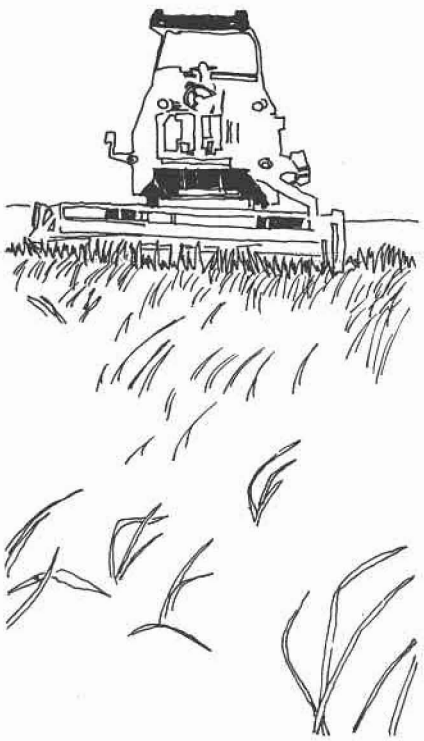
O terceiro momento da história recente da política agrícola ocorreu sob o Governo de Castello Branco com o **Estatuto da Terra (Lei 4.504,** de 30/11/64). Já na Mensagem Presidencial nº 33/64, que encaminhou o Projeto de Lei ao Congresso Nacional, mencionava-se o objetivo de modernizar a política agrícola do País[10].

Em várias passagens, o **Estatuto da Terra** aborda a política agrícola. No **caput** do art. 1º, pretende-se a "promoção da Política Agrícola". Logo a seguir, em seu § 2º, este mesmo artigo estabelece o seu conceito do tema:

"Art. 1º – ...

§ 2º – Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País".

A especificação de conteúdo vem propriamente no Título III **(Da Política de Desenvolvimento Rural),** quando trata, no Capítulo III, da assistência e proteção à economia rural, em 10 seções e 20 artigos. São mobiliza-



dos, entre outros, os seguintes instrumentos (art. 73):

- assistência técnica,
- produção e distribuição de sementes e mudas,
- criação, venda e distribuição de reprodutores e uso de inseminação artificial,
- mecanização agrícola,
- cooperativismo,
- assistência financeira e creditícia,
- assistência à comercialização,
- industrialização e beneficiamento dos produtos,
- eletrificação rural e obras de infra-estrutura,
- seguro agrícola,
- educação, através de estabelecimentos agrícolas e de orientação profissional,
- garantia de preços mínimos à produção agrícola.

Dos doze instrumentos mencionados, os dez primeiros merecem detalhamento em cada uma das 10 seções do Capítulo III, ao longo de dezessete artigos. Os preços mínimos, objeto do art. 85, são tratados no contexto da **assistência à comercialização,** ficando a educação apenas na menção do art. 73.

Importante é destacar a existência de uma **Comissão de Planejamento da Política Agrícola,** mencionada no item IV e alínea m do item V, ambos do art. 74.

No Decreto 55.891, de 31/3/65, que regulamenta parte do **Estatuto da Terra,** o art. 4º trata da competência de cada órgão em promover a política agrícola.

Em certa medida, a desvinculação entre política agrícola e agrária, que o Governo João Goulart pareceu pretender implantar deixa de valer sob o **Estatuto da Terra,** que trata das duas temáticas em um único diploma legal. Conquanto preservadas conceitualmente, não são tratadas como entes diferenciados do ponto de vista operacional. A dominância intelectual do desenvolvimentismo impôs o termo **desenvolvimento rural** abrigando tanto a política agrícola como a agrária. Nesse sentido o § 2º, do art. 73 estabelece a ação dos órgãos não mais de **política agrícola** mas de **desenvolvimento rural** para as áreas reformadas (letra a) e para as demais áreas do país (letra b). Este tipo de colocação do assunto suscitou questionamento sobre se a política agrícola deveria estar submetida à política agrária (ou reforma agrária) – como entenderam os trabalhadores e a esquerda – ou se, ao contrário, a reforma agrária deveria estar submetida à política agrícola, como entenderam os liberais, a direita e o empresariado.

A última fase, já no âmbito da **Nova República,** mas ainda sob a Constituição de 1969, traz a Portaria nº 416/86, do Ministro da Agricultura que institui o **Comitê Nacional de Supervisão da Política Agrícola** inserida no **Plano de Metas 1986-1989,** alterada, na composição de membros, pela Portaria 56/87.

10 **Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Questões Agrárias. Estatuto da Terra e decretos regulamentadores.** Brasília, 1973, 173 p. (Documento 8).

Constituição de 1988: Virando uma página da História?

A avaliação do tratamento conferido à política agrícola ao longo da história leva a destacar alguns pontos significativos.

O primeiro ponto é o vazio de regulamentação da política agrícola em geral. Excluída a proposta de Vilhena, por não se tratar de uma norma, constata-se uma lacuna legal multissecular do tema em toda a legislação brasileira. Este perfil deve derivar da própria natureza do desenvolvimento agrícola nacional, assentado que foi em atividades cíclicas de natureza monocultural (pau-brasil, cana-de-açúcar, gado bovino, café, borracha), para as quais buscou-se regulamentar topicamente, ao que poderia chamar-se de a **política dos institutos.** Logo em seguida, vão-se configurando regulamentações para serviços específicos (preços mínimos, extensão rural, pesquisa, armazenagem, etc.).

O segundo deles é a vinculação do tratamento da temática agrícola à agrária. Começou em Vilhena, em 1802, e continuou, sob Getúlio Vargas, em 1951, com o Decreto 29.803. O ensaio parlamentarista de separá-las (**Leis Delegadas nºs 9 e 11,** de 1962) foi apenas um breve interlúdio. A vinculação voltou mais forte do que nunca com Castello Branco, no **Estatuto da Terra** (Lei 4.504/64). Neste último caso, a despeito de iniciar privilegiando a autonomia de tratamento da política agrícola (art. 1º), o Estatuto deixa de dar continuidade a tal procedimento quando trata de seu detalhamento, no Título III. Neste ponto não se fala mais de **política agrícola** mas de **política de desenvolvimento rural.**

Esta conformação consolidou a polêmica, de enraizado significado político, da subordinação da política agrícola à política agrária, vale dizer à reforma agrária, como querem os trabalhadores e a esquerda; ou o contrário, como acreditam os liberais, os conservadores e o empresariado.

O terceiro ponto é o caráter constitucional da **Lei Agrícola,** pela primeira vez incluída numa **Constituição Federal** como tal. A vantagem é, mais do que nada, estipular-se um prazo máximo (de 1 ano, após a promulgação da Constituição) para sua promulgação. Diante do constatado vácuo plurissecular, um ano é não mais do que um átimo.

Por fim, a tênue experiência do Estado em conduzir uma política agrícola de forma continuada, por certo representará uma dificuldade na definição de diversos pontos pertinentes. Alguns riscos devem ser levados em conta: a simples transposição de mecanismos e processos praticados em outros países para a nova **Lei Agrícola** e a definição de dispositivos meramente programáticos. O primeiro porque as especificidades da economia rural brasileira acabam sendo desconhecidas, o que é um passo para o insucesso. O segundo porque, pela sua própria natureza, os dispositivos programáticos não dispõem de eficácia para disciplinar os temas de que tratam e a **Lei Agrícola** se torna vazia, letra morta. **Last but not least,** a participação da sociedade civil na formulação e gestão de uma política agrícola tem variado ao longo do tempo e de forma a não configurar um modelo estável e duradouro de regras de atuação na arena política. A debilidade de representação das classes e grupos, decorrente do isolacionismo de interesses gerado no e pelo próprio processo monocultural de ciclos econômicos explica de certo modo a multiplicidade de lideranças e a falta de coesão que leva à criação de **frentes,** tanto do lado dos empresários, proprietários de terras, enfim dos capitalistas, quanto dos trabalhadores, para os quais a ocorrência da multiplicidade e da não-coesão se dão extra e intra-siglas e de forma imbricada com a atuação de partidos políticos progressistas, populares, de esquerda ou socialistas. A este quadro de difícil transparência dos interesses, na época em que a matéria estará sendo debatida no Congresso, devem ser somados o da crise estrutural do Estado – a caminho de uma busca forçada de seu novo papel na Economia – o da intensa frenética articulação e rearticulação de interesses para a campanha eleitoral à Presidência da República e, por não desprezível, o das pressões provenientes de núcleos da burocracia em busca da manutenção, crescimento ou modelagem de seus próprios espaços.



Mauro Márcio Oliveira, *Assessor Legislativo do Senado Federal.*