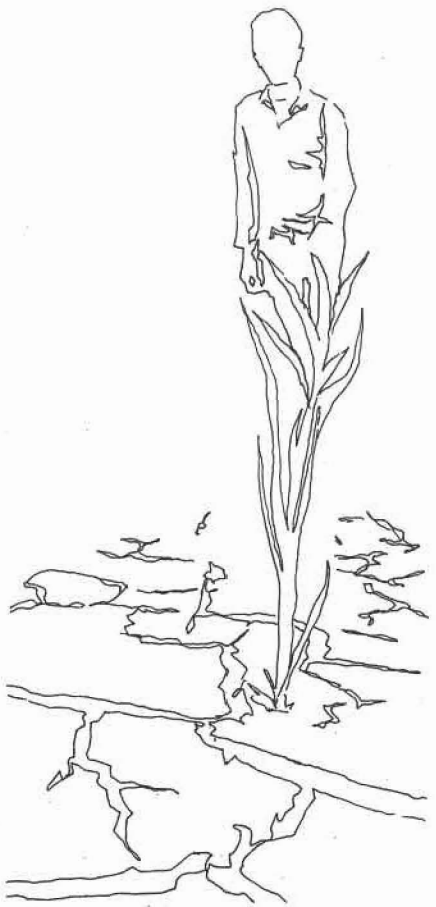
FUNDAMENTOS DE UMA LEI AGRÍCOLA PARA O BRASIL

Os projetos de lei agrícola até o momento apresentados à discussão no **Congresso Nacional** seguem, a **grosso modo**, duas vertentes. De um lado, há as chamadas propostas liberais, as quais, após uma forte introdução privativista, deixam-se por vezes levar pela tentação de induzir o governo a assegurar renda aos agricultores e, mesmo quando menos explícitas, não conseguem escapar do pecado de querer garantir-lhes um fórum corporativo para tomar decisões sobre os instrumentos de política para o setor.

De outro lado, há as propostas com ares reformistas, mas igualmente corporativistas, que se empenham em garantir direitos ao pequeno produtor através de uma forte intervenção do **Estado**, mas esquecem da agricultura como setor produtivo.

Ambas as posições, embora respeitáveis por suas origens, parecem intencionalmente recusar-se a proceder a um diagnóstico mais completo do problema agrícola brasileiro a ser equacionado pela lei já que, do lado analítico, enxergam somente um lado do universo em causa e, do lado institucional, se atêm aos interesses específicos dos grupos que as representam.

Ora, a exigência constitucional de promulgação de uma lei agrícola supõe um consenso social sobre a sua necessidade. Portanto, a lei irá atender ao interesse do conjunto da sociedade e não a um dado segmento da mesma, ainda que seja este o mais atingido por seus efeitos.



Visando contribuir para um debate mais aberto deste tema, sobretudo quanto ao que se pretenderia obter de uma lei agrícola sob uma abordagem neoliberal, este artigo irá discutir os aspectos conceituais envolvidos na formalização de uma política agrícola, bem como suas implicações no campo normativo, para o caso brasileiro.

Um Conceito de Política Agrícola

Seria pertinente discutir se há ou não há uma política pública para um dado setor? Esta parece ser uma questão supérflua, pois em princípio, sempre haverá uma política, desde que exista o conjunto governo/sociedade. Uma política sempre poderá ser definida como a orientação que governo e sociedade pactuam, por ação ou omissão, quanto ao grau e tipo de interveniência do poder público nos âmbitos econômico e social.

Desta forma, mesmo a total ausência de ação do poder público quanto à agricultura, é uma orientação derivada desse pacto; é uma política. Neste caso, define-se que será deixada aos cidadãos e às entidades privadas toda a iniciativa da prestação de serviços de interesse público do **Setor**, e à economia de mercado a decisão de alocação e distribuição de recursos.

Portanto, a existência de uma política, no sentido de uma orientação definida, independe do grau de inter-

venção do poder público. Mas, independerá também do tipo de intervenção? Ou seja, qualquer conjunto de medidas representa uma orientação definida, uma política coerente?

Nem sempre. O caso brasileiro é um bom exemplo. O agricultor depara-se, amiúde, com medidas de incentivo em paralelo com controles e outros gravames, de efeitos opostos. Isto não significa, porém, que inexista uma política, mas simplesmente que os instrumentos de política econômica que afetam a agricultura não são aplicados, do ponto de vista do produtor, de maneira coerente.

Por que uma Lei Agrícola?

Ora, a falta de coerência da política vigente é uma razão necessária, mas não suficiente, para que se tente corrigí-la através de uma lei. Se tal coerência pudesse ser corrigida pela simples revisão dos instrumentos já existentes, dispensável se tornaria o trabalho de elaborar um novo diploma legal.

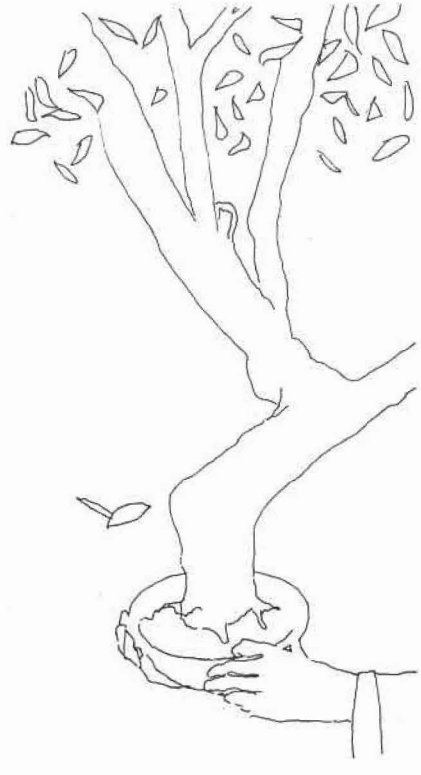
Porém, este não é o caso. Como se procurará demonstrar a seguir, a atual política agrícola carece de profunda reformulação que envolva desde seus recursos e instrumentos, até o próprio sistema de decisão que lhe deu origem. Isto implica redefinição dos princípios conceituais a partir dos quais se organizam o governo e a sociedade com relação à agricultura.

A ser correta esta tese, não é suficiente somente a revisão dos atuais instrumentos, de modo a assegurar coerência global às medidas de política agrícola, mas a sua adaptação a uma nova função do **Estado**, o que significa **priorizar** o emprego de recursos públicos com base em novos princípios. E, para isso, será necessário o consenso social resultante de um esforço legislativo de que toda a **Nação** participe.

Uma Questão de Princípios

A questão dos princípios vem em primeiro lugar. Por que se acredita indispensável proporcionar à agricultura tratamento diferenciado em relação aos outros setores? Há uma resposta clara, aceita em qualquer economia liberal moderna: a agricultura possui características que reduzem a sua competitividade perante outros setores e a impedem de usufruir equitativamente das vantagens do sistema de mercado.

Tais características são evidentes em sua estrutura e modo de produção: elevado número de unidades produtivas que se defrontam, em seus respectivos mercados, com pequeno número de comerciantes ou industriais, tanto a montante (compra de insumos), quanto a jusante (venda da produção); maiores riscos na atividade produtiva, derivados de efeitos climáticos adversos, pragas, doenças e acentuada flutuação de preços; produção concentrada em períodos curtos do ano, o que limita suas oportunidades de lucro; e maior dificuldade para obtenção de informações técnicas e de mercado, dada a sua localização dispersa e as deficiências da infra-estrutura.



Estas desvantagens, típicas da produção agrícola, surgem no contexto de suas relações com os demais setores econômicos. Da mesma forma – e mais evidente do que nesses setores – há permanentes e fortes desigualdades nas relações entre produtores, dentro do próprio meio rural, em função da enorme diversidade quanto à escala de produção, conhecimento técnico e informação sobre os mercados. Há, assim, argumentos em favor de uma política diferenciada de apoio à agricultura como um todo, bem como de prioridade a determinados segmentos do **Setor**.

A Incoerência e sua Lógica

No entanto, há outras importantes razões pelas quais é necessário disciplinar as ações do poder público quanto à agricultura. Se já é considerada pertinente uma política de apoio ao **Setor**, mais pertinente será impedir o governo de atuar em seu prejuízo. É aqui que surge o problema da incoerência da política agrícola, já mencionado, cuja análise é fundamental para que se compreenda a necessidade de sua completa reformulação.

Por que a política econômica com efeitos sobre a agricultura, tem carecido de coerência? Eis as principais respostas:

a) porque seu principal objetivo não tem sido o de desenvolver o **Setor**, mas o de facultar estabilidade ao pólo urbano-industrial, fonte básica de crescimento econômico do **País**. É sintomático verificar que, pelo menos no curto prazo, a política de produção e abastecimento é mais coerente e inteligível para o consumidor do que para o agricultor;

b) porque os instrumentos de que se utiliza são impróprios e insuficientes para atingir o universo que almeja. Embora tenham por escopo atingir todos os produtores e uma gama extensa de produtos, os instrumentos de política agrícola adotados no **Brasil** têm sido, por suas características, adequados principalmente ao uso daqueles que dispõem de maiores facilidades de acesso à rede bancária e ao mercado financeiro, bem como à aquisição de conhecimentos técnicos. Sendo assim, prejudicam necessariamente os produtores que carecem dessas condições, os quais pagam os custos decorrentes da desqualificação que, por esse meio, lhes é imposta;

c) porque os recursos públicos são limitados. Qualquer política pública, sobretudo em um país pobre, está permanentemente condicionada a recursos orçamentários também demandados por outras prioridades, a curto prazo. Por esta razão, torna-se freqüente a escassez de crédito rural ou a fixação de preços mínimos a níveis baixos, além das conhecidas alterações das "regras do jogo" em meio ao ano-safra. Tais restrições limitam drasticamente os efeitos da política inicialmente planejada;

d) porque o governo, submetido a pressões políticas, propõe-se a atingir objetivos acima de sua capacidade. Para isto, em muito contribui o próprio agricultor ao reivindicar mudanças na política agrícola que envolvem a alocação de novos recursos públicos. Buscando livrar-se, momentaneamente, de tais pressões, o governo acaba por assumir compromissos de longo prazo que, cedo ou tarde, terá que descumprir;

e) porque há prioridades de política macroeconômica difíceis de conciliar. O pagamento do serviço da dívida externa, por exemplo, leva ao estímulo das exportações, as quais, por sua vez, competem por recursos com as exigências do abastecimento interno, outra prioridade nacional.

Todas estas limitações levam a medidas impossíveis de se prever e difíceis de se entender, do ponto de vista do produtor rural. Eis alguns desses contra-sensos:

a) ao mesmo tempo que estimula a produção por meio de crédito e preços mínimos, o governo estabelece controles sobre preços internos (através de tabelamentos) e sobre quantidades exportadas (através de quotas). Essas são políticas antagônicas, já que os controles de preços e quantidades têm o efeito de desestimular a produção;

b) enquanto se oferece crédito rural a taxas favorecidas, para reduzir os custos de produção, o governo impede a importação de insumos e máquinas agrícolas, estabelecendo uma reserva de mercado para a indústria nacional. Evidentemente, o efeito das taxas favorecidas sobre os custos é eliminado pela proteção à indústria;

c) após a decretação de planos de safra longamente planejados, sua implementação é frustrada pela escassez de recursos financeiros. Aqui, colidem a intenção e a ação.

Tais conflitos e conseqüentes dificuldades de interpretação tornaram-se particularmente evidentes ao longo dos últimos anos, quando o governo passou a tratar o problema da inflação por meio dos chamados **choques econômicos**: os **Planos Cruzado I e II**, o **Plano Bresser** e, finalmente, o **Plano Verão**. Nesses anos, as políticas de emergência, francamente voltadas para os efeitos de curto prazo, tiveram precedência sobre quaisquer outras. Sob essa orientação, foram drasticamente reduzidos os programas de incentivo à produção e privilegiadas transferências intersetoriais através de congelamentos de preços, tributação, controle cambial e elevação dos juros.

Lições da Experiência

Não obstante, essas mesmas medidas serviram para por a descoberto algumas características marcantes das relações entre **Estado** e sociedade, que deverão orientar o novo pacto que ambos deverão celebrar após a presente transição. A primeira é a incapacidade do **Estado** em alocar recursos de forma permanente para programas de incentivo. O que se constatou, no passado, de forma episódica, patenteou-se claramente nesta década, particularmente em 1989, sinalizando em direção a um forte ajustamento dos segmentos da agricultura que dependem de financiamentos, preços ou outro tipo de apoio canalizado pelo poder público.

Outra característica, correlata à primeira, é a própria natureza conflitante da política de estabilização econômica, apenas perceptível no passado, mas hoje evidente. Essa política, embora necessária, é apoiada em instrumentos de efeitos globais, como os controles monetário e fiscal, que são incompatíveis, a curto prazo, com a destinação permanente de recursos públicos a objetivos setoriais orientados ao mercado. Isto porque os diferentes mercados não guardam uma relação direta com as variáveis agregadas da economia. O que é bom para o **Brasil**, como a contenção dos gastos públicos, não é necessariamente bom para a sua agricultura que, no mesmo momento, necessita desses recursos para o plantio ou a comercialização das safras.

Da mesma forma, agudizou-se o problema da transferência de recur-

sos entre os meios rural e urbano. Tais transferências, que antes passavam despercebidas, já que disfarçadas no bojo de tabelamentos de preços, proteçãc à indústria nacional, sobrevalorização cambial e deficiente infra-estrutura social, são atualmente iniludíveis aos que sentem diretamente os efeitos dos congelamentos de preços e de câmbio, das importações favorecidas para deprimir o mercado interno e da brusca elevação dos preços dos insumos.

Além disso, a experiência tem ensinado que o processo de decisão sobre política agrícola, que se deseja estável, carece desta qualidade, independente de quem sejam os **Ministros** ou o **Presidente.** Isto ocorre porque os participantes desse processo são, via de regra, membros do **Poder Executivo,** que não dispõe de estrutura formal para discussão e formulação de políticas permanentes, porque não é esta a sua função. Ao mesmo, cabe executar um plano de governo decidido pelo **Poder Legislativo** e, sob dadas condições, participar de sua formulação através de propostas globais ou sugestões específicas de caráter indicativo.

A formulação de uma política pública é atribuição privativa do **Poder Legislativo,** que se encontra estruturado para essa finalidade. Outras estruturas que não dispõem de sua funcionalidade serão necessariamente ineficientes e inadequadas, sob o modelo político adotado pelo **País.**

Redefinindo a Função do Estado

Estas breves ponderações sobre as características da política agrícola brasileira, que poderão ser examinadas e estendidas à luz das inúmeras análises existentes sobre o tema, procuraram demonstrar a necessidade de se reordenar as relações entre sociedade e **Estado** sob novos princípios conceituais e na forma de uma estrutura legal estável. Cabe, agora,



tirar conclusões quanto aos pontos básicos a serem abordados por uma lei agrícola compatível com tais análises.

Neste sentido, são duas as diretrizes que norteariam uma política agrícola. Em primeiro lugar, é necessário liberar os mercados agrícolas de intervenções que não sejam exclusivamente determinadas por situações de natureza excepcional, entendendo-se por isto condições de oferta ou demanda claramente atípicas, resultantes de calamidades climáticas ou estados de beligerância. Na linha dos princípios atrás expostos e para a aplicação de instrumentos específicos, como preços de garantia e liberação de estoques públicos, também caberia a intervenção pública no caso de flutuações de preços que excedessem ponderavelmente os padrões normais.

Desta forma, seriam absolutamente banidas intervenções inesperadas, sem razões claramente comprovadas por fatos evidentes. Conseqüentemente, seria também desnecessário o emprego rotineiro de instrumentos fortemente desestabilizadores, como tabelamentos de preços, importações privilegiadas e quotas e confiscos sobre exportações. Igualmente, dispensar-se-ia a manutenção de políticas de administração de preços e quantidades, como as de café, cana-de-açúcar e trigo. Do lado dos fatores de produção, seria eliminada a reserva de mercado às indústrias de insumos e máquinas, permitindo-se a livre importação dos mesmos.

A segunda diretriz para a orientação dessa nova política agrícola seria o confinamento do **Estado** às funções que normalmente lhe são atribuídas em economias liberais modernas. Isto inclui não somente as chamadas "funções típicas", inerentes à competência pública – investimentos em capital social básico (estradas, educação, saúde, energia elétrica e comunicação) e serviços ligados à estrutura de produção (pesquisa e assistência técnica, defesa sanitária, fiscalização, informação de mercado e proteção à natureza) –, mas também a aplicação de instrumentos de mercado (crédito, preços de garantia e seguro rural), com sentido social, visando induzir maior eficiência, competitividade e eqüidade no âmbito privado.

Particularmente o último conjunto desses instrumentos seria aplicado, por todas as razões já expostas, de forma restrita, visando à geração de oportunidades de acesso aos mercados por grupos sociais que deles estivessem marginalizados. Para tanto, seu emprego pelo poder público seria condicionado a prioridades claramente definidas e rigorosamente implementadas.

Revitalizando a Iniciativa Privada

Finalmente, uma política agrícola deve reservar abundante espaço para que a iniciativa privada possa desempenhar o papel que dela se espera, gerando renda e emprego com um mínimo de custos sociais. Cabe aqui, ao **Estado,** reverter ao âmbito privado um conjunto de funções que poderia deixar de exercer, no todo ou

em parte, imediata ou gradualmente, desde que promovesse a montagem de um conveniente arcabouço legal e institucional.

São três os setores de atuação pública que uma nova política agrícola poderia utilizar para estender o horizonte de crescimento e auto-suficiência da iniciativa privada. O primeiro deles já foi abordado nas diretrizes recém-discutidas: a **desintervenção** do **Estado** nos mercados e o adequado cumprimento de suas funções normais. O potencial que tais ações detêm para impulsionar uma economia liberal é por demais subestimado, excedendo de longe o de quaisquer outras.

O segundo passo para a real privatização da economia, a ser dado pelo governo, seria no sentido de desfazer-se de responsabilidades que assumiu por iniciativa própria ou indução alheia, e das quais poderia livrar-se sem qualquer prejuízo à sociedade, à economia ou ao erário público. Neste caso, incluem-se os elevados investimentos que realizou em estruturas voltadas à comercialização e ao abastecimento, à produção e venda de insumos e serviços.

O terceiro passo seria rumo à abertura de oportunidades para o crescimento da agricultura comercial, pela ampliação de suas **interfaces** com os demais setores econômicos. Aqui, a grande responsabilidade deve ser assumida pela própria iniciativa privada, desenvolvendo e financiando projetos, mobilizando novas estruturas de captação de recursos e geração de renda. Nesse nível, a função do **Estado** é meramente supletiva, através de um adequado sistema jurídico, constituído a partir do aperfeiçoamento das normas sobre o abuso do poder econômico, fortalecimento do cooperativismo, apoio às instituições de mercado, organização das relações de trabalho agrícola, incentivo ao investimento e tantas outras que se mostrem capazes de abrir espaços econômicos sem privilégios e ônus social.

Em Conclusão...

Estes são os princípios, diretrizes e orientações que poderiam ser aplicados a uma lei agrícola liberal. Nela, os recursos públicos são utilizados com objetivos exclusivamente sociais, visando erigir fundações sobre as quais a economia, apoiada no empreendimento individual, possa crescer com vigor.

Quanto ao seu significado, a lei agrícola brasileira representa um passo inicial, mas decisivo, em direção a uma política agrícola que, se liberal, irá romper com toda uma tradição de intervenção e dependência, e abrir oportunidades de participação e desenvolvimento hoje insuspeitadas. Por ter esse papel inovador, não deve estender-se além dos preceitos básicos que assegurarão essa mudança. Deve ser concisa, mas poderosa em conteúdo, em idéias. Detalhes executivos podem ser deixados para investidas futuras, quando forem mais bem absorvidos o sentido e o alcance de seu novo instrumental.

Nessa lei, o sentido de coerência deve ser mantido a todo custo, refletindo-se na transparência dos seus conceitos e solidez de sua estrutura. Esta condição obriga a uma abordagem didática e gradual, em que se sucedam linearmente os objetivos básicos da política agrícola, os princípios sobre os quais os mesmos se assentam, as linhas de ação pública que deles decorrem e, finalmente, o conteúdo normativo e institucional dessas linhas de ação, evidenciando o instrumental de política a ser utilizado. As especificações quanto ao dimensionamento e distribuição de recursos, e quanto à aplicação dos instrumentos em seus aspectos operacionais seriam objeto de normas complementares com prazo definido para aprovação.

Sob este enfoque de gradualismo responsável, sem açodamento, mas sem delongas, a lei agrícola deve pautar-se pelo equilíbrio conceitual e pela neutralidade social. Da mesma forma que sua criação é fruto de um consenso nacional, o sistema decisório responsável pela condução do processo normativo que promoverá sua adaptação ao longo do tempo, não deverá diferenciar-se daquele já consagrado pelo modelo representativo que lhe deu origem. Deve ser, portanto, canalizado através da estrutura legislativa formal, submetida à perquirição e crítica abertas a todos, particularmente aos diretamente envolvidos por seus efeitos. Qualquer outro modelo, como a instituição de novas estruturas decisórias, superpostas às já existentes, é inadequado, além de presumir a incompetência das instâncias políticas e administrativas vigentes, depondo assim contra o seu aperfeiçoamento.

São conhecidas as dificuldades que se antepõem a um processo metódico e racional, sobretudo quando ponderáveis interesses políticos e econômicos estão em jogo. Porém, também faz parte do aprendizado democrático a lição de que o caminho mais longo entre dois pontos – quando se fala em evolução social – é a decisão apressada sobre uma análise superficial. Por isto, no momento em que a sociedade se dispõe à histórica tarefa de reorientar, de forma permanente, sua visão quanto ao tratamento de um de seus mais importantes segmentos, do qual depende a vida de milhões de pessoas, não pode deixar de fazê-lo senão consciente de que está desencadeando um processo da maior complexidade, a ser conduzido com determinação, mas também com a humildade de quem reconhece as limitações de sua experiência.

Alberto Veiga**, do **Instituto de Economia Agrícola**, da **Secretaria da Agricultura e Abastecimento do Estado de São Paulo.