
A POLÍTICA AGRÍCOLA COMO MATÉRIA CONSTITUCIONAL

*Mauro Márcio Oliveira**

*José Cordeiro de Araujo***

Introdução

Este trabalho reúne as reflexões dos autores sobre a expressão e significado histórico da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, conhecida como “Lei Agrícola”, que regulamenta o art. 187 da Constituição Federal, o qual trata da Política Agrícola. Incide, adicionalmente, sobre aspectos selecionados do Capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, que engloba os arts. 184 a 191, do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal, promulgada em 1988.

As reflexões aqui apresentadas resultam da experiência profissional dos autores que, na condição de Consultores Legislativos do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, acompanharam a matéria aqui tratada em diferentes etapas do período que se inicia com a instalação da Assembleia Nacional Constituinte em 1987, até o presente.

Obviamente, dada a amplitude do texto constitucional, da “Lei Agrícola” e dos instrumentos da Política Agrícola, não se pretendeu esgotar o assunto, nem mesmo abordar todos os aspectos relativos aos temas agrícolas e agrários pautados pela Constituição brasileira. Optou-se por cingir-se a comentários e análises sobre aspectos selecionados, a partir da experiência dos autores e da existência de registros que permitissem elaborar essa contribuição para a melhor compreensão acerca das implicações que os normativos constitucionais e legais – e as forças políticas e sociais que atuaram sobre o tema, nesses 20 anos passados – trouxeram à conformação atual da questão agrícola brasileira.

* **Mauro Márcio Oliveira** é Doutor em Economia Internacional pela Universidad Complutense de Madrid (Espanha). É Consultor Legislativo aposentado do Senado Federal, Pesquisador Associado do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB) e Consultor Autônomo na área de Políticas Públicas.

** **José Cordeiro de Araujo** é Mestre em Fitotecnia de Forrageiras pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). É Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados na área de Política Agrícola.

1. Antecedentes

A menção mais antiga que se conhece sobre o tema discutido nesse artigo, de lavra nacional, é de autoria de Luís dos Santos Vilhena, que, em sua *Carta Soteropolitana XXIV*, propôs uma Lei Agrária para o Brasil, em 1802. A obra de Vilhena – ele mesmo um professor de grego na Colônia, de formação mercantilista e colonialista – pode ser considerada uma manifestação do reformismo iluminista no Brasil (OLIVEIRA, 1989).

Caído no ostracismo, o tema só veio a ser objeto de definição legal um século e meio depois, no segundo governo Vargas, com a criação da Comissão Nacional de Política Agrária, pelo Decreto nº 29.803, de 1951.

Excetuada a fugaz experiência parlamentarista, que, pela primeira vez na história, ensaiou abordá-las separadamente, as temáticas “agrícola” e “agrária” continuaram a ser tratadas de forma conjunta, como se verifica no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), agora subordinadas ao conceito de desenvolvimento rural.

No plano externo, o conhecimento das experiências de outros países com suas “leis agrícolas” é muito restrito, e prejudicado por dois motivos. Em primeiro lugar, a inserção do Brasil no mercado internacional de *commodities* leva a um direcionamento de praticamente aqui só se veicularem as “leis agrícolas” dos Estados Unidos da América e da Comunidade Econômica Europeia. Em segundo lugar, tal divulgação acaba privilegiando alguns aspectos específicos de tais “leis”, em geral os mecanismos de sustentação de preços e renda agrícolas; subsídios; barreiras comerciais; e outros congêneres.

As leis agrícolas norte-americanas (*farm bills*) costumam ser longas, detalhadas e abrangentes. Além de trazerem definições sobre produtos selecionados quanto ao apoio governamental, explicitam limites quantitativos (preços, taxas, montantes de gastos) para o uso dos diversos instrumentos de intervenção em cada exercício fiscal. E, talvez, o mais significativo: lá, a política agrícola está na lei agrícola, que incorpora os recursos a serem utilizadas numa perspectiva plurianual; daí a necessidade de receber aprovação legislativa; aqui, a “lei agrícola” está apartada das políticas agrícolas anuais ou plurianuais estabelecidas por força de decretos e portarias, no âmbito restrito do Executivo (TEIXEIRA, 1991).

Já no continente europeu, a Política Agrícola Comum reflete a preocupação da Comunidade Econômica com a recuperação da capacidade produtiva da agricultura de seus países, arrasada durante a Segunda Guerra Mundial (MARQUES, 1988).

No Brasil, observa-se um longo período em que a agricultura não era parte proeminente das políticas públicas, até mesmo porque o enfoque principal destas estava voltado para a

industrialização do País. Nesse período, observa Coelho (2001, p. 5), o setor agropecuário caracterizava-se pela “fase de agricultura primitiva”, com elevado nível de subsistência, baixo padrão tecnológico, economia baseada no café, açúcar e pecuária e população eminentemente rural. Após, ao final dos anos 1960 e início dos 1970, inicia-se nova fase, caracterizada por novas tecnologias, mecanização da lavoura, implantação de agroindústrias, um nascente *agribusiness*, a meta de elevação da produtividade e abertura de novas fronteiras agrícolas, com foco na produção de grãos.

Inicia-se, então, uma fase de “políticas ativas” para o setor agropecuário. A propósito, datam daquelas duas décadas as leis que regularam e criaram sistemas de apoio ao setor e de sua regulação estatal, notadamente: o Estatuto da Terra, com suas determinações acerca da reforma agrária e das bases da exploração agropecuária tecnificada, no âmbito das propriedades rurais; a instituição do Sistema Nacional de Crédito Rural; a criação de órgãos como a Sunab, a Cobal e a Cibrazem, bem como a Sudepe e a Codevasf; o estabelecimento de normas regulatórias e de fiscalização da produção, comércio e importação de sementes e mudas; rações para animais; produtos fitossanitários; uva e vinho; e fertilizantes. Ademais, nesse período a nova legislação contemplou, também, a instituição da classificação de produtos de origem vegetal; a ampliação da Política de Garantia de Preços Mínimos; a criação da Embrapa e da Embrater; a regulação da produção e comércio de trigo; a política específica para a borracha e para o açúcar e álcool, bem como para o emprego da aviação agrícola; a instituição de incentivos fiscais na Amazônia e no Nordeste e para o reflorestamento; a instituição do Código Florestal; a inspeção sanitária e industrial de produtos de origem animal; o Proagro; a obrigatoriedade de conservação de solos; a regulação do cooperativismo.

Provavelmente, grande parte da alavancagem do setor agropecuário brasileiro, com crescente produção de grãos e de outros produtos agrícolas e pastoris, deve-se à estruturação da política decorrente daquelas medidas. Deixa-se de avaliar, por não caber neste estudo, a qualidade do desenvolvimento obtido, os equívocos cometidos, o presumível caráter de concentração econômica imanente à sua execução.

Bittencourt (2003, p. 59) aponta que,

[a]pesar das muitas consequências sociais e ambientais negativas deste modelo, as políticas agrícolas adotadas entre os anos 70 até meados dos 80 alcançaram grande parte dos seus objetivos. A migração rural-urbana foi maior que as expectativas; a demanda por máquinas e insumos agrícolas multiplicou-se, viabilizando a indústria produtora de bens para a agricultura; a produção de matérias-primas agroindustriais e de excedentes exportáveis aumentou significativamente, impulsionando o crescimento da indústria processadora e a obtenção de grandes superávits na balança comercial do país.

No entanto, com a crise econômica que se abateu sobre o Brasil no início da década de 1980, principalmente como decorrência do endividamento externo e da incapacidade de pagamento em divisas, observa-se forte inflexão da “política ativa” até então executada, por absoluta restrição orçamentária. Daí decorreram substanciais mudanças na política macroeconômica e nas políticas agrícolas. Em especial, num primeiro momento, houve forte impacto sobre o crédito rural: reduziram-se, em muito, os subsídios de juros e foi extinta a “conta-movimento”, que permitia que o setor agropecuário tivesse um fluxo de recursos praticamente sem limites.

Nesse contexto é que se instalou a Assembleia Nacional Constituinte. E muitas de suas decisões ratificaram as mudanças que então ocorriam, acentuando os controles e as restrições orçamentárias que apresentam forte impacto na execução das políticas agrícolas: a implantação do “orçamento único”, pelo qual o orçamento fiscal e o monetário passaram a compor o Orçamento da União, e a elaboração de uma Lei de Responsabilidade Fiscal; ambos funcionam como exemplos dos resultados após a Constituinte, que impactaram a política agrícola.

De outra parte, é importante pontuar que, ao se instalar a ANC, havia, também, fortes demandas sociais até então reprimidas pela ditadura, que vinham desaguar na forma de pleitos e cobranças por medidas constitucionais que resgatassem a dívida social aprofundada nos 20 anos de governos militares.

2. Referencial teórico para a política agrícola

O ineditismo de uma “Lei Agrícola” na história jurídica do País estimula o esforço intelectual de situá-la como um produto possível do cenário de acumulação capitalista nacional de longo prazo; e de formular alguma explicação sobre seu significado para classes e grupos da sociedade que possam vir a ter seus interesses afetados pelas definições nela contidas.

Para o caso presente, são referências indispensáveis, no plano internacional, a década do “capitalismo popular” do governo de Margaret Thatcher e a derrocada do socialismo de estado (representada pela *glasnost* e a *perestroika* de Mikhail Gorbachev e a queda do muro de Berlim e dos governos comunistas do leste europeu); e, no plano interno, a redemocratização da vida política (sintetizada na emergência da *Nova República*, instalação e funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte e a realização das eleições presidenciais) e o esgotamento do modelo de substituição de importações, que tinha no Estado um agente indispensável na órbita da produção.

Não se pode esquecer que os debates sobre a política agrícola, ao longo da ANC, foram mais gerais do que na fase pós-constituente de regulamentação da matéria, quando assumiram caráter pontual e mais profundo, sobre temas específicos. Também é importante anotar que estiveram mais voltados para a questão agrária do que para a agrícola *stricto sensu*. Ademais, a regulamentação do dispositivo constitucional que trata da “Lei Agrícola” (arts. 187 do corpo constitucional e 50 do ADCT) foi concluída quase três anos após a promulgação da Constituição, razão pela qual se acredita que esta “Lei Agrícola” reflete não somente o “espírito da Constituinte” como, também, as transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas no período 1988/1991.

2.1. As mudanças no padrão de crescimento econômico

A desagregação da base da produção agrícola do *colonato*, da *meação* e da *parceria* é o ponto de partida e porta de passagem para as mudanças no campo brasileiro, que ocorrem com mais intensidade a partir da década de 1960.

De forma combinada, presencia-se o ímpeto da modernização do aparelho produtivo – aumento da composição orgânica do capital, do assalariamento da força de trabalho e da concentração da propriedade fundiária –, ficando, em segundo plano, a “questão agrária”, sendo seu principal elemento a reforma agrária, a despeito da existência de instrumentos jurídicos desde 1964.

Neste quadro de oposições, o crescimento da oferta agrícola invalidou a tese de que a agricultura retardava o crescimento da economia (BARBOSA; SANTIAGO, 1988).

Ao tempo da ANC, o país havia passado do “complexo rural” ao “complexo agroindustrial”, crescendo a importância do mercado externo como destino da produção. Entretanto, persistiam velhos problemas que conferem idiossincrasia ao fenômeno da “modernização conservadora ou dolorosa” (SILVA, 1981): a extrema concentração da propriedade fundiária e a violência rural pela disputa da posse ou da propriedade.¹

No quadro geral das recentes transformações ocorridas e lembrando a face mutável do capitalismo diante das diferentes situações em que é colocado, não é de se estranhar a formação de um sistema híbrido entre interesses tradicionais e modernizantes (CARDOSO, 1975).

¹ Isso recoloca em discussão a permanência do “velho” nas estruturas transformadas da sociedade. Com relação às sociedades europeias disse Mayer (1987, p. 286): “(...) em toda a Europa (...) as elites pré-industriais conseguiram-se manter, contendo e manipulando a pressão pela participação popular e cooptando membros das contra-elites nascentes”. Lá, ao que tudo indica, a permanência do “velho” não impediu o progresso das forças inovadoras. No Brasil, a matéria não é pacífica.

Reis (1982) acrescenta elementos explicativos da autonomização do estado para o caso brasileiro. Nesta mesma linha, Cardoso (1972) também já havia argumentado que o modelo de desenvolvimento econômico não subordinou, de forma imediata, o regime político, nem vice-versa. Convém agregar, a título de especulação, que, no caso brasileiro, parte da autonomia do estado em relação à oligarquia rural, como classe social dominante, pode ter decorrido, entre outros, do fato de esta ter uma base de dominação localizada, gerando, igualmente, correspondência de compromisso de caráter geográfico ou setorial também localizado, ficando abertas as portas para o estado determinar ações autônomas em áreas não-críticas aos interesses imediatos e centrais para a oligarquia rural. Nesta mesma linha especulativa, a dependência externa do País pode ter levado a um grau de autonomia do estado brasileiro em relação às classes sociais locais, porque diretamente conectado a interesses alienígenas, sejam eles de governos ou de grupos econômicos estrangeiros, tanto assim que o regime, ao impor a aprovação do Estatuto da Terra, dava sinal de desfazer-se da oligarquia rural para aliar-se ao capital internacional (também visto como proposta conciliadora da burguesia industrial para acelerar o desenvolvimento capitalista no campo; cf. SILVA, 1987). A ocorrência desse “descolamento” deu-se no contexto da “terceira camada” da tradição republicana brasileira, tal como a viu Lessa (1989); também chamada de neocorporativista, da qual são manifestações fundadoras da organização institucional e social os “anéis burocráticos” (de Fernando Henrique Cardoso) e os “microlegislativos” (de Fábio Wanderley Reis). Segundo Lessa (op. cit.), elementos das duas “camadas” anteriores – clientelismo oligárquico (de Campos Sales à Revolução de 30) e corporativismo (da Revolução de 30 à Constituição de 46) – manifestam-se, ainda, em interação constante com a terceira “camada” (p. 150-157).

2.2. Aspectos da Nova República

Diante de um quadro econômico-financeiro de dificuldades – recessão acompanhada pelo aguçamento da inflação e da interrupção do saldo líquido de capital internacional – no qual a aliança entre o Estado e o capital internacional se enfraqueceu, voltaram a ser majoritários os interesses da oligarquia agrária na Nova República.

O País viveu nesta quadra de sua história uma fase aguda de esgotamento de um modelo de crescimento e não por acaso tornou-se o desaguadouro de várias crises que se superpuseram (CAMARGO, 1989), e, a crer no *mea culpa* de Bresser-Pereira (1989), o estado voltou a refletir alguns interesses de retrógradas classes – ligadas ao capital comercial – pelas quais havia dado sinais de distanciamento, aspecto para o qual também Sola (1988, p.

20) chama a atenção ao dizer que a reinstitucionalização do país tem mostrado “progressiva incorporação dos perdedores tradicionais do velho regime – as elites políticas e as lideranças sindicais (...)”. A volta de velhas parcerias se faz de um modo que torna praticamente impossível demarcar, com nitidez, os limites entre partidos, entre conservadores e progressistas ou entre oposição e governo (p. 10).

No caso da agricultura, a tendência de enfraquecimento do Estado como parceiro confiável dos empresários agrícolas, iniciada, ainda, na época do último governo militar, só fez se tornar mais pronunciada durante a Nova República: de um lado, mostrava incapacidade de animar a esfera de valorização de mercadorias, o que se daria por meio de ofertas generosas de crédito e de subsídios, traduzidos por taxas reais negativas; e, de outro, na esfera da realização dos valores, manipulava a política de preços mínimos em desfavor dos agricultores e intervinha no mercado atacadista, comprando e vendendo seus estoques sem definir regras de interesse dos produtores. As tentativas de retomar a liderança do processo de acumulação, por meio de planos de estabilização econômica, só fez agravar o processo, tendo culminado com manifestação pública inédita, conhecida como “Marcha sobre Brasília”.

Nessa situação, podem ser identificados três diferentes vetores de iniciativas com vistas a criar cenários favoráveis a cada uma das classes sociais envolvidas no processo de redefinição de papéis. O empresariado rural mais moderno – reunido na OCB, SRB e em parte, os segmentos renovados da CNA – tomou a bandeira do neoliberalismo, querendo, com isso, revalorizar os mecanismos de mercado, uma redefinição dos papéis do Estado e um combate (ainda que parcial) ao corporativismo.

O segmento mais retrógrado dos empresários – à frente os dirigentes de Federações Estaduais de Agricultura identificados com a até então diretoria da CNA, os “empresários da Amazônia” e a UDR – propunha-se a aderir ao movimento noviço do neoliberalismo, mas com a garantia do aprisionamento dos aparelhos de Estado, com vistas a dominar seus centros de decisão em prol de seus interesses, entre os quais, a continuidade do “fisiologismo”.

Por fim, os setores identificados com os trabalhadores e despossuídos negavam-se a aceitar a onda neoliberal, pela associação que faziam entre a mesma e os interesses do capital estrangeiro no País. Tentavam, por seu turno, reativar a tese do Estado-Interventor para, então, reorientá-lo em prol dos setores populares. Em torno destes três vetores, aqui tomados como principais, movimentavam-se interesses de menor expressão os mais diversos – regionalismos, ambientalismo, interesses técnico-profissionais – em busca de espaço, submetendo-se àqueles primeiros para viabilizarem-se. A interpenetração de várias destas

áreas produz resultados político-ideológicos híbridos, em tudo fiéis à matriz histórica de formação de nossa sociedade.

Neste cenário, torna-se, então, cabível a ideia de Reis (1982), quando chama a atenção para a notável capacidade de o processo histórico brasileiro “mudar conservando”, sintetizando uma antiga posição da inteligência nacional, como é o caso de Mercadante (1965). No particular, as mudanças pelas quais a agricultura brasileira passou nas décadas de 1970 e 1980 ficaram conhecidas como “modernização conservadora”, epíteto em tudo coerente com a generalização defendida por Reis (1980), a partir dos casos japonês e alemão, ao dizer que modernizações sem “corte revolucionário” acabam adquirindo a face conservadora e construindo um Estado forte como seu único agente apto a conciliar a velha e a nova ordem, e gerando frustrações e desilusões amargas.

Assim, pode-se dizer que a “Lei Agrícola” foi gerada no refluxo de velhas tendências em choque com os novos elementos de transformação.

3. O momento da Assembleia Nacional Constituinte

Os reflexos do quadro geral de estiolamento da liderança do Estado – que, diante das indefinições da sociedade civil, assume a “responsabilidade geral pela dinâmica da transição...” (cf. CAMARGO, 1989, p. 11-12) –, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte, foram as votações baseadas em coalizões instáveis, episódicas e de espectro limitado² (Centrão, Frente Ampla da Agricultura, Grupo dos 32³, etc.), gerando projetos de variada inclinação ideológica, como são exemplos contrastantes os da fase de subcomissões comparados com os de comissões temáticas (idem, p. 42).

À luz do cenário específico da Assembleia Nacional Constituinte, pode-se dizer que a aprovação da “Lei Agrícola” inseriu-se no contexto do confronto entre progressistas – que puderam registrar ganhos sociais (Títulos I e VIII) – e conservadores – vitoriosos no campo

² As coalizações têm tido uma incidência muito grande na vida política nacional, a ponto de o nosso sistema de governo ser conhecido como “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988).

³ O “Grupo dos 32”, criado a partir da divulgação do primeiro Projeto de Constituição (501 artigos), esteve sob a coordenação dos Senadores José Richa e Virgílio Távora e da Deputada Sandra Cavalcanti. O primeiro “Projeto Hércules”, com pouco mais de 300 artigos, gerou o “Hércules II” e o “Hércules III”, o qual foi apresentado em forma de emendas substitutivas, por títulos, ao exame da Comissão de Sistematização. Esta, após 59 dias de exaustivo trabalho, apresentou o “Projeto de Constituição A”, quase todo calcado no “Hércules III”. O “Hércules IV”, elaborado com vistas à votação de plenário, não pôde ser aceito como substitutivo por conta da alteração regimental provocada pelo “Centrão”, a qual passou a exigir o mínimo de 280 assinaturas para tanto. A despeito disso, asseveram os integrantes do “Grupo dos 32”, “(...) o substitutivo apresentado pelo grupo do ‘Centrão’ também se amparou no ‘Hércules IV’”. Além do mais, representante do “Centrão” participou das reuniões para a redação do “Hércules IV”, levando para seu Projeto as soluções preconizadas neste último, fáceis de verificar, tendo em vista que o “Hércules IV” é anterior ao substitutivo do “Centrão”. (GRUPO DOS 32, 1988, p. 3).

econômico (Título VII).⁴ Esta peculiaridade da ANC é consistente com a opinião de Bresser-Pereira (1989). Nesses termos, a “Lei Agrícola” teria sido uma vitória das forças conservadoras.

Para tentar obter uma resposta plausível sobre o significado da “Lei Agrícola”, deve-se levar em conta a impropriedade de analisá-la isoladamente, aceitando a evidência de que, durante a Assembleia Nacional Constituinte, sua discussão foi levada *pari passu* com a da reforma agrária. A hipótese formulada é a de que a “Lei Agrícola” foi aprovada, em primeiro lugar, em caráter compensatório pela derrota que os conservadores sofreram frente aos progressistas no campo da reforma agrária; e, em segundo lugar, como reafirmação da tese de que a modernização da agricultura brasileira não passa, necessariamente, pela reforma agrária, mas, sim, pela política agrícola. Essa discussão, já por si muito antiga, é reportada por Sorj (1980, cap. 4).

A existência da “Lei Agrícola”, entretanto, não é em si ponto de chegada. A partir de sua existência constitucional veio a feitura da lei ordinária (Lei nº 8.171, de 1991) que regulamenta o respectivo dispositivo. A grande diferença entre o Projeto de Lei que foi aprovado pelo Congresso Nacional e a “Lei Agrícola” que foi sancionada pelo Presidente da República indica que essa vitória das forças conservadoras foi expressivamente reduzida. A análise dos vetos apostos pelo Presidente da República (32 vetos de parágrafos, incisos ou alíneas em 15 artigos, e mais 47 artigos inteiramente vetados, num Projeto de Lei composto por 108 artigos) mostra que eles ocorreram, principalmente, nos aspectos que tinham mais relevância para os setores conservadores. A proposta original, contida no Projeto de Lei aprovado, dava, aos setores representativos do empresariado rural, incentivos e concessões de monta, bem como forte poder de ditar a política agrícola. Assim, a “Lei Agrícola” na Constituição Federal, expressão da vitória conservadora, pode, na prática, servir de base jurídico-legislativa tanto para políticas agrícolas inovadoras quanto conservadoras.

Outro ponto a suscitar esclarecimento é a “lei agrícola” como objeto legal-jurídico. Duarte (1939), mencionado por Velho (1976), levantou a hipótese (teria sido o pioneiro?) de a atividade legiferante ser encarada como espaço privilegiado da ação do Estado, tendo em vista as dificuldades para a transformação das condições sociais. Os produtos desta concepção são: a) o conjunto de leis que atestam a existência constitucional da nação não representa marco

⁴ Afora isso, o quadro se toma mais completo ao incorporar tensões *interna corporis*, tais como as entre CONTAG e CUT ou CONTAG e CPT; as entre PFL e Frente Ampla da Agricultura ou mesmo entre frações regionais de um mesmo partido; as entre empresários rurais modernizantes e latifundiários, no seio do sistema CNA ou da SRB e, por fim, as entre os distintos aparelhos de estado, tal como a clássica dissidência entre o Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária e o da Fazenda.

nem documento para o estudo do processo de nossa vida pública, porque as leis são “recursos, expedientes e ficções jurídicas”; b) o nosso jurismo é a demonstração do esforço por “construir com a lei, antes dos fatos, uma ordem política e uma vida pública que os costumes, a tradição e os antecedentes históricos não formaram, nem tiveram tempo de sedimentar e cristalizar.” (p. 220-221). Neste particular, a “lei agrícola” não traz o estigma de ser “a lei antes dos fatos”, seja porque as atividades produtivas na agricultura brasileira cresceram de modo significativo, seja porque o Estado tem assumido papéis muito importantes, diversificados e complexos no processo de produção e de circulação das riquezas agropecuárias. Neste sentido, sua gênese é diferente de tantas outras que compuseram nosso direito positivo antes mesmo que ocorresse o fato abrangido pela lei. Além deste ponto, seja realçado o *status* constitucional conquistado pela “lei agrícola”, aparentemente inédito no quadro internacional.

4. Aspectos selecionados da “Lei Agrícola”

De todos os temas comentados nessa seção, parece certo que a opção liberalizante incidu com maior intensidade sobre os que compõem a “questão financeira da agricultura”, que, basicamente, incorpora os mercados da produção agrícola e seus preços; os mercados de financiamento e suas taxas de juros; e os mercados de seguros e seus prêmios.

A desregulamentação foi uma das tônicas do período após a Constituinte, embora essa orientação já viesse sendo implementada desde o Plano Cruzado (1986)⁵.

No caso da Política Agrícola, isso implicou a redução da presença do Estado na atividade econômica, compreendendo a busca de fontes privadas de financiamento à agricultura, a transferência das atividades de comercialização e de importação à ordem privada, bem como a privatização de serviços desenvolvidos pelo poder público. Em alguns casos, a iniciativa implicou a transferência de responsabilidades da União a Estados e Municípios.

O sentido geral observado foi o afastamento do Estado das atividades relacionadas à produção, abastecimento e comercialização, desregulamentando e liberando a importação e comercialização de produtos agrícolas. Na área do comércio externo, liberação de restrições quantitativas e qualitativas às exportações e redução gradativa das alíquotas do imposto de importação de vários produtos.

⁵ A privatização e desregulamentação foi objeto, inclusive, de apoio do Banco Mundial, por meio do contrato de empréstimo BIRD 2727-BR, intitulado “Projeto de Reforma de Crédito e Comercialização”, no valor de US\$ 500 milhões, que teve como objetivo a redução de subsídios ao crédito rural, além de implementar uma reforma das políticas comerciais (Fundação CEBRAC, 1994).

4.1. A questão financeira da agricultura

O esgotamento do modelo tradicional de financiamento à agricultura implantado desde 1965, por força da crise fiscal e cambial, forçou mudanças implantadas gradativamente.

Entre 1986 e 1993, observou-se importante inflexão da política de crédito rural. Foi extinta a Conta-Movimento do Banco do Brasil, mecanismo através do qual essa instituição proporcionava crédito farto e barato à agricultura, mantendo um “canal” permanente de abastecimento de recursos do Tesouro. Com isso, as Operações Oficiais de Crédito (OOC), que se compõem de recursos do Tesouro destinados ao financiamento da agricultura, passaram a fazer parte do Orçamento da União a partir de 1988. Anteriormente, os financiamentos eram concedidos somente no âmbito do orçamento monetário, à parte do Orçamento Fiscal.

Coelho (2001, p. 23) mostra que o volume total de Crédito Rural aplicado atingiu seu ápice em 1979, com 20,4 bilhões de dólares, reduzindo-se a 8,3 bilhões em 1985 e a 6,5 bilhões em 1999. E que o nível de subsídios implícitos nas diferentes linhas de Crédito Rural caiu a menos da metade, de 1979 a 1985. Ainda assim, há que se registrar que, ao início da Nova República, houve um esforço por manter-se o apoio à agricultura, a despeito das já incontornáveis restrições de ordem orçamentária e cambial: o volume de Crédito Rural aplicado apresentou crescimento, em relação a 1985, atingindo, em 1989, 13,4 bilhões de dólares.

Bittencourt (2003), citando Nunes e Nassar (2000), informa que o volume de Crédito Rural contratado em 1988 e em 1989 foi de apenas 45% do valor liberado em 1980. E que o número de mutuários no Banco do Brasil, nesse período, decresceu de 800 mil para 240 mil. Estudando a evolução do Crédito Rural no início da década de 1990, Rezende (2000), citado por Bittencourt (2003), aponta para redução mais drástica nos volumes de recursos financeiros emprestados aos agricultores: o valor liberado entre 1990 e 1993 era inferior a 30% do valor emprestado em 1980.

Lima (2003, p. 10) demonstra que o crédito rural tornado disponível aos produtores rurais, no período de 1969 a 1979, apresentou crescimento real, em volume, de 16,4% a.a. E que, em 1970, o valor total dos financiamentos concedidos representava 54% do valor do produto do setor agropecuário. Em contrapartida, no período de 1980 a 1990, registra uma redução da ordem de 5,8% a.a.

Por outra parte, até a instituição do Plano Real, o sistema de crédito rural, como de resto todo sistema de financiamento no Brasil, incorporava a correção monetária, que representava

um elevado ônus aos devedores. Nesse contexto, a introdução do mecanismo da “equivalência em produto” correspondia a uma solução setorial para o problema inflacionário, o que seria considerado incompatível com uma ordem econômica aberta e liberal. Por essa razão, a “Lei Agrícola” sancionada não a contemplou, vetado que foi o dispositivo que a instituía (e que representava uma das grandes demandas do setor agropecuário). Restou, pela “Lei Agrícola” II (Lei nº 8.174, de 30 de janeiro de 1991) a equivalência-produto para os pequenos agricultores e para produtos da alimentação.

Outras alterações destacáveis foram as seguintes:

- a) Elevação dos percentuais da obrigatoriedade de se aplicar na agricultura parte dos recursos dos depósitos à vista.
- b) Disponibilidade de recursos dos Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, criados pela Constituição Federal de 1988. Aplicados com rebote na correção monetária e juros favorecidos e, ainda, com critérios menos rigorosos de classificação de produtores, são a principal fonte de recursos para investimento e, em parte, para o custeio da atividade nas respectivas regiões.
- c) Cédula do Produtor Rural, que institucionaliza a venda para entrega futura, em substituição ao mecanismo conhecido como “contrato de soja verde”, representando uma forma privada de financiamento do setor.
- d) Equiparação dos encargos de EGF aos de custeio – com essa medida, o Governo reduziu a taxa de juros dos financiamentos de comercialização, como forma de tornar mais atrativa a utilização do EGF e, desta forma, ver-se desobrigado de comprar o produto via AGF. Na prática, isso permitiria manter em mãos da iniciativa privada o estoque de produtos da safra, até que melhorassem as condições de mercado.
- e) Equalização das taxas de juros. Concessão de subvenção econômica ao crédito, de forma a indenizar as instituições financeiras pela diferença entre as taxas de captação e custos de administração em relação às taxas – estabelecidas pelo CMN – cobradas dos produtores rurais. Com isso, os bancos mantiveram sua rentabilidade, mesmo emprestando a juros mais baixos ao setor agrícola. Essa medida, originada de uma lei (Lei nº 8.427, de 27 de maio de 1992), representa uma inflexão na aplicação de recursos públicos na agricultura. Pouco a pouco, reduziu-se em grande medida a aplicação de recursos públicos no financiamento direto da agricultura: tais dotações passaram a “alavancar” outras fontes (caderneta de poupança, BNDES e FAT, recursos próprios do Banco do Brasil e outros), representando elevação do total de crédito rural aplicado com a mesma quantidade de recursos públicos.
- f) As inovações relacionadas ao seguro agrícola também seguiram, tardiamente e ainda sem efeitos práticos substanciais, a orientação de aumentar a participação da iniciativa privada. Após a quase extinção do Proagro (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária), instituído na década de 1970 e alvo de inúmeros problemas de planejamento, gestão, fraudes e impropriedade para as funções para as quais fora criado, observa-se sua concentração para os agricultores familiares ou os

de menor porte econômico. Mais recentemente, mediante a Lei nº 10.823, de 19 de dezembro de 2003, o Governo buscou nova forma para estimular a criação de mercado privado de seguro rural, com a instituição de subvenção do prêmio pago pelos produtores. Tal decisão ainda não alterou, de forma substancial, o quadro de falta de seguro agrícola no Brasil. Também, por recente decisão legislativa (Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007), extinguiu-se o monopólio do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), abrindo-se a possibilidade de que outras instituições venham a participar das atividades de resseguro, ampliando as alternativas de retaguarda do sistema de seguros no País.

A partir do início da década de 1990 – o que coincide com a promulgação da “Lei Agrícola” –, as reformas de corte liberal aplicadas à política agrícola brasileira fizeram com que o País viesse a se situar entre os países que menos subsidiam a agricultura (MORAES, 2007).

Assim, segundo a OCDE – que conduz estudos sistemáticos a esse respeito –, entre 2002 e 2004 o PSE⁶ do Brasil foi de 3%, o segundo mais baixo entre os países estudados pela OCDE, aumentando para 6% em 2005. Contudo, a posição relativa do Brasil entre os países estudados continua praticamente inalterada. Esses valores contrastam fortemente com os dos países desenvolvidos (Estados Unidos, com 16%; União Europeia, com 33%; Japão, com 56%; e países da OCDE, com 29%). Em contraposição a esses resultados, vários países em desenvolvimento continuam com economias controladas pelo governo, o que os leva a apresentar elevados resultados do PSE (MORAES, 2007).

No caso específico da produção de proteínas (carnes, leite, ovos e derivados), o apoio estatal brasileiro foi negativo (MORAES, 2007).

Antes do movimento liberalizante, o apoio do governo brasileiro aos agricultores se dava, principalmente, por meio do subsídio ao crédito rural e pela sustentação de preços. Esse instrumento foi profundamente reduzido nos últimos anos, cedendo espaço, em grande medida, para as transferências diretas e indiretas de recursos, implícitas nas operações de crédito. Assim, em 2005, 2/3 do apoio total aos produtores foi concedido sob a forma de crédito subsidiado, e 1/3, por meio da sustentação de preços, padrão dominante nos países da OCDE. Nesse caso, o Programa de Escoamento de Produto (PEP) é o mais amplamente utilizado para esse objetivo. Mesmo fazendo uso da transferência de recursos pela via creditícia, o governo minimizou a intervenção estatal nesse mercado, ao lograr fazer com que

⁶ A OCDE define o PSE (*Producer Subsidy Equivalent*) como “(um) indicador do valor monetário anual das transferências brutas, implícitas e explícitas, dos consumidores e dos contribuintes para os produtores agrícolas, medidas na propriedade, decorrentes de medidas de política de apoio, qualquer que seja sua natureza, seu objetivo ou efeitos para a renda do produtor”.

a maioria dos empréstimos ao setor rural viesse de fontes privadas, o que ocorreu pelo uso de diferentes títulos de crédito como forma de captação de recursos dentro e fora do setor (MORAES, 2007). Note-se que tal estratégia não dispensou o uso dos recursos públicos, agora sob a forma de subvenção econômica aos produtores. No entanto, por seu poder de alavancagem, permitiu que maior volume de crédito rural fosse aplicado com menor volume de recursos do Tesouro.

4.2. Intervenção nos mercados de produtos

As principais alterações da política governamental relacionada à intervenção no mercado interno de produtos agrícolas também tiveram o nítido sentido de promover uma gradual retirada do Governo dessa atividade e de regular e condicionar a intervenção governamental nos mercados.

Pouco a pouco, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, observa-se uma forte tendência a diminuir o grau de intervenção pública nos mercados agrícolas, por alterações na política de preços mínimos, renunciando ao seu uso como forma de sustentação da renda agrícola.

A regionalização e a unificação dos preços mínimos, aplicadas de forma combinada a distintos produtos, permitiram exonerar o Governo dos altos custos de armazenamento e fretes, resultantes da aplicação da PGPM na fronteira agrícola do Norte e do Centro-Oeste, e no apoio ao mercado consumidor no Nordeste.

Ao instituir a subvenção econômica para equalização de preços, crédito de liquidação, o Estado desobrigava-se de adquirir a produção, já que pagava ao produtor a diferença entre o preço mínimo e o valor negociado em bolsa (quando esse é menor).

Como já referido, as modificações da política macroeconômica, implementadas ainda no período anterior à ANC, ensejaram profundas modificações na política de crédito rural. O fim da “conta-movimento”, dos subsídios aos juros e a redução das fontes públicas de recursos obrigaram o redirecionamento da política creditícia. De outra parte, os produtores rurais tomadores de crédito sofreram duros revezes: a cada plano de estabilização econômica (em número de cinco, incluído o Plano Real) elevava-se a dívida junto ao sistema financeiro. De modo geral, os mutuários de crédito rural foram pegos no “contrapé” a cada Plano. Com exceção do Plano Real, todos os demais foram lançados em épocas em que a safra de verão já estava plantada (ou em fase de colheita). Como decorrência das medidas econômicas então adotadas (congelamento de preços; mudança ou extinção de índices de correção monetária; congelamento de ativos financeiros; redução da atividade econômica; ocorrentes de forma

variada, conforme o plano em implantação), a comercialização das safras foi prejudicada, aviltando-se os preços pagos aos agricultores. Também, em muitos casos, registrou-se expressivo “descasamento” entre os índices de preços dos produtos e os que corrigiam as dívidas dos agricultores junto aos bancos. Tudo isso, somado, significou enraizamento, no Sistema de Crédito Rural, de forte processo de endividamento dos agricultores, que persiste (e se aprofunda) até os dias de hoje.

Em 1993, a situação já estava tão agravada que suscitou a criação de uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito que, em circunstanciado relatório final, radiografou as raízes da crise agrícola e as várias razões do persistente endividamento do setor. Esta Comissão pode ser considerada um marco da análise operacional da política de crédito rural e dos processos que levam ao endividamento. De suas conclusões decorreram muitas das transformações havidas na política de crédito e, principalmente, a busca por adequado equacionamento das dívidas dos produtores rurais. Culminou com a edição da Lei nº 9.138, de 29 de novembro de 1995, denominada “Lei da Securitização do Crédito Rural”, e outras que lhe são complementares.

A despeito dos graves problemas apontados, que elevaram o endividamento agrícola a níveis significativos – a mais recente renegociação das dívidas agrícolas, estabelecida pela Medida Provisória nº 432, de 27 de maio de 2008, alcança um total de R\$ 75 bilhões em dívidas renegociadas –, a crescente elevação da capacidade produtiva do campo, aliada às melhores oportunidades internacionais de acesso a mercados e a vários outros fatores de ordem econômica e política, que incrementam o dinamismo do setor agropecuário nacional, fizeram elevar a demanda e a aplicação de crédito rural nos últimos anos.

É importante registrar que, nos dias de hoje, o financiamento do setor agropecuário é menos dependente de recursos públicos, como decorrência de novos instrumentos de financiamento privado e formas mais modernas de captação de recursos, pelos produtores ou pelas grandes corporações. E que o financiamento privado, estabelecido por relações contratuais entre agricultores e empresas fornecedoras de insumos ou compradoras de grãos, também assume relevante papel no contexto do financiamento das safras brasileiras.

Também cresce um segmento que, por muitos anos, foi subjugado por normas restritivas do Banco Central: o cooperativismo de crédito. Após intensa luta, logrou-se a permissão para a plena atuação das cooperativas de crédito e de seus “bancos centrais”, o que fez alavancar o volume de recursos repassados aos agricultores e elas associados, por esse importante instrumento de financiamento do setor.

4.3. Ciência e tecnologia

No campo da pesquisa agropecuária não se registra substancial alteração da política no período pós-Constituição. De um modo geral, as diretrizes emanadas do texto constitucional ratificaram a política até então aplicada, dando, apenas, o necessário prestígio ao segmento. Falharam, no entanto, as muitas tentativas, ao longo da ANC, de se obter uma vinculação de recursos públicos ao setor de Ciência e Tecnologia (C&T) ou à pesquisa agropecuária em especial, o que lhes proporcionaria orçamentos estáveis e permanentes. A realidade demonstrou um crescimento do setor de pesquisa agropecuária, acompanhando o crescimento da economia nacional e do setor do agronegócio.

Pode-se registrar, como aspecto relevante pertinente à Pesquisa Agropecuária no período, a questão organizacional concernente à relação entre as instâncias federal e estadual. Observou-se uma política pendular, em relação à conformação do modelo institucional desejável, na esfera da valorização, ou não, das entidades estaduais de pesquisa agropecuária.

De forma absolutamente diferente do que se observava, até 1990, no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater) – em que as entidades estaduais eram a força principal, com a empresa federal desempenhando unicamente o papel de coordenadora –, no Sistema Brasileiro de Pesquisa Agropecuária as entidades estaduais, a despeito de, em alguns momentos, haverem sido fortalecidas e prestigiadas no contexto do sistema, ficaram, de um modo geral, a reboque da entidade federal (Embrapa), personagem principal do concerto das instituições de pesquisa agropecuária.

No que concerne aos aspectos de direcionamento da pesquisa agropecuária observou-se, além dos inquestionáveis incrementos de qualidade das tecnologias geradas, em especial no campo do melhoramento vegetal, um avanço na incorporação da Embrapa em pesquisas que, ao fim, têm alto impacto na preservação ambiental: o sensoriamento remoto e as bases para o zoneamento agropecuário, que trazem inquestionáveis benefícios ao melhor arranjo dos setores produtivos agropecuários frente ao uso dos recursos naturais.

Também é de se registrar que novos temas, muitas vezes revolucionários na Ciência e Tecnologia, estão presentes e, de certa forma, direcionando a agenda da Pesquisa Agropecuária, desde a década de 1990: biotecnologia, biodiversidade, Organismos Geneticamente Modificados e nanotecnologia. Parte destes temas – por seu forte conteúdo econômico, envolvendo grandes corporações multinacionais – promoveu alterações no panorama institucional da pesquisa agropecuária brasileira. Elevou-se, em grande escala, a presença de pesquisa privada no campo da agropecuária, em especial no desenvolvimento de novas cultivares. A Embrapa, em polêmica

estratégia – criticada por uns e enaltecida por outros –, associa-se a empresas multinacionais, para o desenvolvimento de cultivares transgênicas.

A maior presença da iniciativa privada no campo da pesquisa agropecuária é sustentada, em grande medida, pela nova legislação – estabelecida a partir da Constituição Federal, dentro do espírito de redução do Estado e apoio ao desenvolvimento de atividades privadas. Nesse contexto, podem ser citadas as novas Lei de Propriedade Industrial (Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996), de Proteção de Cultivares (Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997), de Sementes (Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003) e de Biossegurança (Lei nº 11.105, de 24 de março de 2005).

Outro aspecto relevante no campo da C&T refere-se à criação, pela Lei nº 10.332, de 19 de dezembro de 2001, de mecanismo específico de financiamento de atividades de pesquisa, executadas com recursos dos Fundos Setoriais, administrados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia, o que permitiu a alocação de recursos para programas de C&T, para o agronegócio e para biotecnologia e pesquisa de recursos genéticos.

Provavelmente a maior redução institucional e de política federal ocorrida no período pós-Constituição seja a Extensão Rural. Apesar de o instrumento “assistência técnica e extensão rural” estar presente no texto constitucional, no mesmo nível de outros, e, também, de ser destacado no texto da “Lei Agrícola”, o Sistema coordenado pela Embrater e integrado por 27 empresas estaduais – e que se constituía numa das mais tradicionais e respeitadas instituições da política pública agrícola brasileira e o maior e mais estruturado sistema de extensão rural do mundo – sofreu duros revezes após 1990. A partir da extinção da Embrater, em 1990, reduziram-se substancialmente os recursos federais até então responsáveis pela manutenção de cerca de 60% do sistema nacional. De forma abrupta, o Governo Federal deixou de coordenar a política nacional de extensão rural, passando cada Estado a buscar formas de manter os serviços prestados aos agricultores, por diferentes conformações institucionais e com diferentes qualidades e métodos de trabalho.

Um aspecto relevante a ser assinalado refere-se ao incremento da assistência técnica prestada por setores privados, como os fornecedores de insumos e máquinas à agropecuária. Esse segmento, orientado para agricultores capitalizados, ocupa parte importante das ações até então desenvolvidas pelo setor público. Apesar de não se caracterizar como extensão rural *stricto sensu*, constitui-se em importante segmento no campo da difusão de novos conhecimentos aos agricultores.

Nos dias atuais, as ações de extensão rural, típicas de Estado, são desenvolvidas principalmente junto aos agricultores familiares, como atividades complementares ao PRONAF e sob coordenação do Ministério do Desenvolvimento Agrário, embora,

tradicionalmente, a extensão rural fosse coordenada pelo Ministério da Agricultura, e ainda faça parte do elenco de atribuições deste Ministério.

4.4. Reforma do Estado

As alterações mais expressivas neste caso foram:

- a) Extinção da Embrater, com o objetivo de reduzir as ações da União no campo da assistência técnica e extensão rural. Já havia sido tentada pelo Governo Sarney, porém teve o ato anulado pelo Congresso Nacional. Afinal concretizada no início do Governo Collor.
- b) Extinção do IBDF, Sudhevea e Sudepe – A extinção das duas primeiras instituições foi patrocinada pelo Governo Sarney em 1989. Já a da última foi levada a cabo no bojo do Plano Collor I. O acervo técnico, pessoal e funções e competências destas três instituições foram absorvidas pelo recém-criado Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (Ibama). Nestes casos, diferentemente da extinção da Embrater, não houve alteração da política. As ações e atribuições dos órgãos foram preservadas na instância federal.
- c) Fusão da Companhia de Financiamento da Produção (CFP); Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal); e Companhia Brasileira de Armazenagem (Cibrazem).
- d) Alienação e doação de armazéns como parte do Programa de Racionalização de Ativos Patrimoniais e de Privatização das Unidades Armazenadoras da Conab.
- e) Privatização de empresas produtoras de fertilizantes nitrogenados e fosfatados (ICC, Goiásfértil, Nitrofértil, Fosfértil, Ultrafértil, Petrofértil, Arafértil e Indag), com base na Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e em diferentes Decretos (Decreto nº 99.464, de 16 de agosto de 1990; Decreto nº 99.523, de 11 de setembro de 1990, e Decreto nº 99.666, de 1º de novembro de 1990).
- f) Transferência das ações das Ceasas para Governos Estaduais e Municipais. Ainda no período concomitante aos trabalhos da ANC, como parte da política de redução do Estado, descentralização de atividades e transferência de atribuições, o Governo Federal iniciou processo de transferência, aos Governos Estaduais ou Municipais, de suas ações de controle das Ceasas – Centrais de Abastecimento. Tal decisão foi amparada no Decreto-Lei nº 2.400, de 21 de dezembro de 1987, e desobrigou o Governo Federal da administração de várias Ceasas. Apenas quatro delas permanecem sob a administração federal: Ceagesp (SP), Casemg (GO), Ceasa-MG e Ceasa-AM. Embora não se constitua em redução do Estado *stricto sensu*, uma vez que a administração das centrais permanece sob controle estatal, tal medida significou redução de ações executivas federais, com consequente redução de gastos orçamentários, além da positiva ação de transferência de controle aos governos estaduais e municipais, caracterizando maior aproximação destes com produtores e consumidores usuários das Ceasas.

- g) Criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), a partir de determinação constitucional (ADCT, art. 62), que o cria nos moldes do Senai e Senac, vinculado à Confederação Nacional da Agricultura. Esta é uma das mais diretas alterações na política agrícola implementadas pela Constituição Federal de 1988. Ao determinar a criação do Senar, a CF não somente decidiu sobre um aspecto específico da política agrícola, como definiu os contornos institucionais de sua decisão: determinava a criação de um órgão privado que ocuparia um segmento da política até então desenvolvida, tradicionalmente, por instituições públicas.

A criação do Senar, dessa forma, logrou êxito institucional, não obstante as críticas e a polêmica acerca do caráter concentrador de sua política e de sua gestão fortemente impregnada de caráter patronal. Sob administração privada e, principalmente, com estabilidade e relativa fartura de recursos financeiros, a entidade logrou obter significativo incremento de suas estruturas físicas e pedagógicas e ampliação do universo de agricultores e trabalhadores capacitados.

4.5. Outros casos

- a) Trigo – Supressão do subsídio à produção e à comercialização do trigo nacional, forçando uma total modificação nos procedimentos até então adotados, que incluíam absoluto controle estatal sobre a compra e comercialização da produção. Em todos os casos, o sentido das mudanças foi o de reduzir os gastos governamentais com os subsídios e a presença do Estado na comercialização, além de se facilitar as importações do produto (Lei nº 8.096, de 21 de novembro de 1990).
- b) Café – Extinção do Instituto Brasileiro do Café (IBC), pela Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, e revisão do programa de apoio à cafeicultura nacional. O IBC, criado em 1952, concentrava toda a formulação e execução da política cafeeira do Brasil, inclusive a comercialização e o controle das exportações do produto. Sua extinção, no bojo das medidas liberalizantes, pressupunha que o setor, pelas vias da negociação entre os diferentes agentes da rica cadeia produtiva, teria a condição de ajustar-se. Modernamente, o Estado voltou a deter influência na condução da política, hoje sob comando do Ministério da Agricultura, pela criação do Conselho Deliberativo da Política do Café (Decreto nº 4.623, de 21 de março de 2003).
- c) Açúcar e Álcool – Extinção do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), pela Lei nº 8.029, de 1990, acompanhada da extinção dos subsídios de equalização de custos de produção (Lei nº 8.393, de 30 de dezembro de 1991), com o que se diminuiu a competitividade do açúcar produzido na Região Nordeste diante da produção do Centro-Sul. Por este último instrumento legal, tornou-se livre a transferência de açúcar e de unidades de produção em todo o território nacional, eliminando-se o “sistema de cotas” controlado pelo Governo Federal. De forma análoga ao café, o IAA era responsável pela condução da política para o setor, inclusive com o estabelecimento de cotas de produção, por produtores e por regiões. Desenvolvia,

também, atividades de pesquisa de desenvolvimento de variedades. Exceto nesse segmento, absorvido pela EMBRAPA, a extinção da instituição significou substancial redução da ação estatal no setor.

- d) Armazenamento e Classificação de Produtos Vegetais – duas leis sancionadas no início da década de 2000 caracterizam bem as mudanças de orientação política decorrentes da Constituição Federal e da “Lei Agrícola”. São elas as novas Lei de Classificação de Produtos Vegetais e de Armazenagem. A primeira (Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000) modifica a legislação até então existente, no sentido de retirar do Estado o monopólio da classificação de produtos agrícolas comercializados. Deu, ao Estado, papel normatizador e apenas complementar na execução das atividades de Classificação Vegetal. Permitiu que as cooperativas agrícolas, “empresas especializadas na atividade”, bolsas de mercadorias, universidades e institutos de pesquisa, todos quando credenciados pelo Ministério da Agricultura, executassem tal atividade. Na prática, tal lei, modificando radicalmente as disposições até então adotadas, ensejou a privatização dos serviços de Classificação Vegetal, permitindo que os próprios industriais e comerciantes de produtos executem a classificação, sem interferência estatal, exceto sua habilitação pelo Ministério da Agricultura.

A outra norma legal (Lei nº 9.973, de 29 de maio de 2000) modernizou a legislação relativa à Armazenagem, que datava de 1903. Entre as alterações introduzidas, destaca-se a permissão para que os armazenadores exerçam, também, a atividade de comercialização de produtos agrícolas, o que era expressamente vedado pela legislação anterior. Isto significa maior liberdade de ação para o setor privado. É necessário registrar que esta Lei foi sancionada no contexto de reformas políticas que, na década de 1990, reduziram o papel do Estado como armazenador de estoques de produtos agrícolas, uma vez que o Governo Federal desfez-se de grande parte dos armazéns de sua propriedade.

- e) A Lei de Sementes – também no início da década de 2000, como parte do processo de modificar a configuração institucional da política agrícola, permitindo maior liberdade de ação ao setor privado, foi sancionada a nova Lei de Sementes (Lei nº 10.711, de 5 de agosto de 2003). Entre outras alterações substanciais, permite que os próprios produtores de sementes, credenciados pelo Ministério da Agricultura, certifiquem sua produção, sem necessidade de fiscalização governamental. Destinou, ao Estado, papel de controlador e normatizador, deixando a execução das atividades ao setor privado.
- f) A Lei de Proteção de Cultivares – ainda no campo da instituição de novas disposições legais orientadas para práticas não estatizantes, deve-se registrar a sanção da Lei de Proteção de Cultivares (Lei nº 9.456, de 25 de abril de 1997). Trata-se de disposição legal inédita no Brasil, que prevê, de forma análoga ao patenteamento de produtos industriais, a proteção de direitos sobre cultivares desenvolvidas pela pesquisa. A motivação principal da Lei – estabelecida na esteira da nova Lei de Patentes, da então nascente tecnologia dos Organismos Geneticamente Modificados e da ampliação do bilionário mercado da biotecnologia –

é a possibilidade de retorno, pelo pagamento de *royalties*, dos investimentos realizados em pesquisa agrícola no desenvolvimento de novas cultivares. Pressupõe-se que tal engenharia normativa venha a significar maior investimento privado na pesquisa agropecuária e o desenvolvimento de maior número de variedades, com óbvios reflexos no padrão tecnológico do setor agropecuário.

4.6. Agricultura familiar e reforma agrária

Soterrada, historicamente, sob o peso da política estatal dirigida aos produtores rurais de grande porte e com forte projeção no mercado internacional, a agricultura familiar encontrou algumas oportunidades para reposicionamento favorável com a Assembleia Nacional Constituinte. Algumas vitórias, entretanto, se moldaram ao tradicional formato de composição política no Parlamento brasileiro, no qual grupos rivais envolvidos em determinada discussão dividem o terreno entre si, o que reforça a ideia de que ambos vêem o Estado como refém de interesses sociais antagônicos e disputado provedor de recursos. Dessa forma, o avanço social representado pelo abandono de posições retrógradas é modesto. Tal como registrado em Oliveira (1997, p. 13), tal composição permite identificar algumas partes da Constituição como “progressistas” e outras como “conservadoras”, derivadas, no caso em tela, respectivamente, da Comissão da Ordem Social e da Comissão da Ordem Econômica.

Fora do âmbito constitucional, considera-se a existência do comando dual para a agricultura – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – como fruto dessa compreensão política. Ainda que os defensores de tal arquitetura institucional a tomem como válida para a colheita de resultados no âmbito de um mandato presidencial, há de ser reconhecida como uma opção equivocada, tanto sob a ótica da formulação da política como de sua gestão, a longo prazo e para o conjunto da sociedade brasileira.

Questões conceituais importantes emergiram do debate constituinte, como, por exemplo: o trabalhador rural foi predominantemente tratado como operário ou camponês? Na primeira opção, a matéria constitucional seria uma versão arrematada do enfoque getulista de fortalecimento do trabalho assalariado; na segunda, um restabelecimento do ideal camponês, defendido pelos partidos comunista e socialista durante décadas. Esse entendimento é crucial para a organização social e concepção de Política Agrícola, já que importa na consolidação dos mecanismos sociais de apropriação da renda nacional e, conseqüentemente, no desenho de estratégias conseqüentes.

Outro problema enfrentado pelos Constituintes foi o persistente uso da violência como mecanismo para o controle da posse e da propriedade da terra no âmbito privado. Do ponto de vista da Política Agrícola, isso coloca o dilema de os governos usarem a Política ou a Polícia para o encaminhamento das soluções a partir dos conflitos declarados. Isso, levando em conta que os frequentes episódios de violência no campo demonstram resquícios de estruturas sociais arcaicas, portanto ainda não superadas pela transformação da sociedade nacional, o que preocupa pelo seu caráter desagregador e gerador de desigualdades.

Ainda assim, algumas vitórias da agricultura familiar nestes últimos vinte anos foram marcantes. A agricultura familiar manteve sua presença na agenda governamental; calaram-se os que, no passado recente, como Alves (1992), haviam decretado sua desimportância; os movimentos pela reforma agrária conquistaram amplo apoio político e social; e o crédito rural – Prodera, Pronaf e Fundos Constitucionais – voltou a fluir à agricultura familiar.

Especificamente a respeito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), é importante destacar sua trajetória, pois se trata, provavelmente, do mais bem sucedido programa de apoio a pequenos agricultores das últimas décadas. Talvez uma das principais razões de seu sucesso seja um fato pouco ocorrente na política brasileira: nasceu sob os auspícios de um governo e não foi descontinuado pelo que lhe sucedeu. Ao contrário. Foi aperfeiçoado e fortalecido. A ele não se aplicou a máxima “daqui pra frente, tudo vai ser diferente”. E isso fez a diferença.

Instituído no bojo das disputas políticas emergentes ainda durante a ANC, na luta por uma “política diferenciada para o pequeno produtor”, bandeira dos movimentos sociais, liderados pela Contag, que propugnavam em defesa desse segmento de agricultores, o Pronaf materializou-se em 1996, quando foi instituído pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. A partir de então, somente tem apresentado crescimento de seus números e diversificado suas linhas de ação.

Particularmente a partir de 2004, apresenta notável crescimento, no bojo de políticas voltadas a valorizar a agricultura familiar. Dada sua dimensão e força no concerto das políticas públicas focadas no setor agropecuário, parece que, finalmente, políticas voltadas aos pequenos agricultores deixaram de ser, apenas, compensatórias ao grande volume de instrumentos de política agrícola voltados para ou majoritariamente apropriados pelo segmento empresarial da agricultura.

De outra parte, observa-se o risco de, cada vez mais, os programas de fomento e apoio à agricultura familiar assumirem as características dos programas tradicionais de apoio à agricultura empresarial. Tornar-se-iam, nesse caso, uma repetição da “modernização

conservadora” antes referida, agora especificamente nesse segmento de agricultores. O Plano de Safra 2008-2009, recentemente lançado sob o título “Plano Safra Mais Alimentos”, segue o padrão tradicionalmente presente nas políticas lançadas na década de 1970, para a agricultura empresarial. Foco na produtividade da terra, no incentivo à mecanização e à adoção de tecnologias exigentes em capital. Não há menção a “pacote tecnológico”, mas pressupõe-se que o conjunto não estará longe disso.

Reconhece-se que o esforço é grande e o planejamento, cuidadoso. No entanto, podemos estar a repetir erros passados e, por isso, tal orientação política deveria ser implementada com mais cuidados e maior espírito crítico.

Em termos operativos, a manutenção da agricultura familiar na agenda política levou o Estado Nacional a fortalecer sua ação na reforma agrária. Nesse caso concreto, a percepção é que, depois de vinte anos, a abordagem permanece atada ao passado, portanto, arcaica, em que a prioridade absoluta é a entrega de terras. Outro indicativo desse arcaísmo é a falta de cumprimento do papel social do Imposto Territorial Rural (ITR).

Associa-se, à ineficiência operativa, a mencionada perspectiva do Estado-refém de grupos sociais na condução da Política Agrícola. Caso revelador disso ocorre no crédito rural, em que já foram observados inúmeros episódios de desvio de seus recursos para o atendimento das atividades das entidades representativas dos movimentos sociais, em aberto conflito com seu emprego em finalidades produtivas da agricultura e da pecuária. Pode-se dizer, nesse caso, que o Estado não é um refém passivo, já que se oferece a determinado grupo, mostrando, em tudo e por tudo, uma face da estratégia de discriminação ativa.

A grande polêmica em torno do Capítulo da Reforma Agrária, durante o processo constituinte, é emblemática acerca das diferentes forças que se posicionavam em busca de seu texto constitucional preferido. É preciso notar que, à época, os movimentos sociais de defesa dos pequenos agricultores (Contag à frente, MST no nascedouro) encontravam-se em fase de maior dinamismo, passado o período de arrocho ocorrente sob a ditadura e captavam a simpatia de grande parte das lideranças da ANC. De outra parte, a UDR estava em plena ascensão, talvez no auge de sua ação política. Também o segmento dos agricultores patronais, sob a liderança da CNA, crescia em presença e credibilidade, dinamizados técnica e politicamente, após duas décadas de certo marasmo e vinculação plena à mais atrasada e conservadora ala do movimento. Esse movimento, precursor da hoje poderosa bancada ruralista, acomodou-se e fortaleceu o “Centrão”, personagem principal das decisões finais acerca do texto constitucional.

Com esses atores principais, deu-se o embate de ideias em torno das questões agrárias e da agricultura em geral. Dia e noite, negociações, disputas, debates, acontecimentos extra-parlamentares que beiravam a esfera policial, acordos e votações imprimiram sua marca no texto constitucional finalmente aprovado.

Desse contexto todo restou algo que refletiu, em grande medida, a extrema polarização da questão. A Reforma Agrária, de acordo com o texto constitucional aprovado, recebeu tratamento diferenciado e, de um modo geral, representou um avanço para os setores que a defendiam. De certa maneira, a Constituição Federal recepciona o Estatuto da Terra e dá as bases para a execução da Reforma Agrária nos tempos atuais. No entanto, por obra das forças políticas contrárias, representadas no “Centrão”, colocaram-se disposições no texto, orientadas a impedir um fluxo ágil dos processos de desapropriação, entendida como o ponto inicial fundamental da Reforma Agrária.

A inclusão, ao final, de dispositivo que torna insuscetível de desapropriação a “propriedade produtiva” transformou em demanda constitucional as futuras discussões jurídicas em torno da questão. Essa foi uma forma inteligente, ou esperta, de colocar “travas” nos processos de desapropriação. A lei que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993) e normas infra-legais buscam dar operacionalidade a essa disposição, sem, no entanto, lograr êxito absoluto.

Na outra ponta, registram-se dois dispositivos que favorecem os pequenos agricultores. Relativamente à Reforma Agrária, está determinado que também “a pequena e média propriedade rural” é insuscetível de desapropriação para a Reforma Agrária. E, no art. 5º (Título I – Dos Direitos e Garantias Fundamentais), inciso XXVI, está determinado que a pequena propriedade rural é impenhorável, relativamente a débitos decorrentes de sua atividade produtiva. Esse dispositivo tornou-se polêmico, na medida em que o sistema financeiro passou a restringir a concessão de crédito rural de investimento aos pequenos agricultores, uma vez que não podia mais obter a propriedade em garantia real dos empréstimos concedidos. Tal situação tem levado a buscarem-se formas alternativas de garantir o financiamento de investimento, como aval solidário e fundos de aval.

5. Observações finais e perspectivas

A soma da experiência dos vinte anos que se passaram da promulgação da Constituição brasileira faz aflorar algumas importantes inquietações relativamente à Política Agrícola e Agrária.

Na cadeia globalizada do agronegócio, o Brasil tem amealhado uma quantidade razoável de boas posições no *ranking* dos maiores exportadores de *commodities* agropecuárias. Ainda assim, o nível global da participação do País no comércio internacional mantém-se muito baixo, com pequenas variações, para mais ou para menos. Significa, sobretudo, que não conseguimos consolidar um efetivo processo de agregação de valor aos produtos brasileiros. Diante disso, ainda não deixamos de ser um país tipicamente exportador de matérias-primas.

Ao lado da ampliação e melhoria tecnológica no agronegócio, persiste a marca das desigualdades sociais que faz da sociedade brasileira um exemplo extremo de concentração de renda e riqueza.

A essas questões se somam temas emergentes como o da agroenergia, incluídos os biocombustíveis; do desenvolvimento sustentável, que passa pela conciliação entre produção e preservação do meio ambiente, o que abrange a biodiversidade e o acesso aos recursos genéticos; assim como as questões trabalhistas e sociais que envolvem a produção agrícola. Todos eles estarão na agenda dos próximos anos e desafiarão os legisladores, os formuladores e executores da política e os agentes econômicos envolvidos, na busca por soluções que encaminhem o desenvolvimento brasileiro rumo à equidade social e à eficiência econômica segundo padrões internacionalmente aceitos.

Por último, é importante observar que a plataforma legislativa na qual se assenta o setor agropecuário, a partir dos mandamentos constitucionais, não parece ser a mais adequada à solução dos problemas já existentes e aos desafios que se impõem. Tanto por sua eventual obsolescência, como por sua eventual inadequação com a realidade social, o conjunto da legislação pode demandar um estudo específico que conduza a novas bases de formulação das políticas agrícola e agrária. Assim, tanto caberá a atualização da legislação, a partir de análise crítica, à luz da realidade do campo brasileiro, como parece haver espaço para um forte processo de consolidação de seu conjunto, no qual emergem como prioritários segmentos como o Crédito Rural, a Defesa Agropecuária, a Reforma Agrária, dentre outros. A consolidação das normas legais significará não somente maior simplificação de atividades e segurança jurídica aos agentes envolvidos no setor agropecuário, como será a base para futuros aperfeiçoamentos no conjunto de normas legais que o regem, desde que haja adequada decisão política e conciliação da sociedade brasileira em torno dos grandes temas que lhe dizem respeito.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio H.H. de. Presidencialismo de coalização: o dilema institucional brasileiro. *Dados, Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 31(1), 1988, p. 5-34.

ALVES, Eliseu. Getting beyond the “National Institute Model” for agricultural research in Latin America. Case Study One. *Agricultural Research in Brazil*. The World Bank, 1992 March 31, 37 p. (Report nº 10.397–LAC).

BARBOSA, Fernando de Holanda; SANTIAGO, Fernando da Silva. Um tema revisitado: a resposta da produção agrícola aos preços no Brasil. In: BRANDÃO, Antonio Salazar P. (ed.). *Os principais problemas da agricultura brasileira: análise e sugestões*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988, p. 243-264 (Série PNPE, 18).

BITTENCOURT, Gilson Alceu. *Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil*. Campinas, Unicamp, 2003. (Tese de doutorado).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. De volta ao capital mercantil: Caio Prado Jr. e a crise da Nova República. *Revista Brasileira de Ciências Políticas*, 1(1); p. 45-70, março de 1989.

CAMARGO, Aspásia. As dimensões da crise. In: CAMARGO, Aspásia; DINIZ, Eli (org.). *Continuidade e mudança no Brasil da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989, p. 20-56.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e democratização*. 2 ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1975. 240 p.

_____. O modelo político brasileiro. In: _____. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972, p. 50-82.

COELHO, Carlos Nayro. 70 anos de política agrícola no Brasil (1931-2001). *Revista de Política Agrícola*. SPA/MAA. Edição Especial. Ano X (2001). Jul/Ago/Set.

DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional* (contribuição à sociologia política brasileira). São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939, p. 220-225.

GRUPO DOS 32. Projeto de Constituição. Hércules IV. Brasília, fevereiro de 1988, 28 p.

LESSA, Renato. Reflexões sobre a gênese de uma democracia banal. In: DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato; LESSA, Renato. *Modernização e consolidação no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989, p. 79-190.

LIMA, Roberto Arruda de Souza. *Informação, capital social e mercado de crédito rural*. São Paulo, Esalq-USP, 2003.(Tese de Doutorado).

MAPA. Projeções do agronegócio mundial e Brasil 2006/2007 a 2017/2018. Brasília, Assessoria de Gestão Estratégica, janeiro 2008, 58 p.

MARQUES, Mariano. *A política agrícola comum da CEE*. Brasília: CFP, novembro 1988, 134 p (Estudos Especiais, v. 22).

MAYER, Arno. *A força da tradição: a persistência do Antigo Regime (1848-1914)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987. 351 p.

MERCADANTE, Paulo. *A consciência conservadora no Brasil: contribuição ao estudo da formação brasileira*. Rio de Janeiro: Saga, 1965. 264 p.

MORAES, Antonio Luiz Machado de. Estimativas de apoio à agricultura brasileira pela OCDE. *Revista de Política Agrícola*. Brasília, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, ano 16, n. 1, jan-mar. 2007, p. 7-16

OLIVEIRA, Mauro Márcio. Lei agrícola: que lição tirar da história. *Agroanalysis*. FGV, Rio de Janeiro, abril 1989, p. 13-18.

_____. *Pequenos agricultores e reforma agrária no Brasil*. Brasília: publicação do autor, 1997. 210 p.

REIS, Elisa Maria Pereira. Sociedade agrária e ordem política. *Dados, Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 23(3), 1980, p. 275-296.

_____. Elites agrárias, *state building* e autoritarismo. *Dados, Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, 25(3), 1982, p. 331-348.

SILVA, José Graziano da. *A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981. 192 p.

_____. Mas, qual reforma agrária? *Reforma Agrária*, ABRA, Campinas, 17(1), p. 11-60, abril/julho 1987.

SOLA, Lourdes. Choque heterodoxo e transição sem ruptura: uma abordagem transdisciplinar. In: _____ (org.). *O estado de transição: política e economia da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1988, p. 13-62.

SORJ, Bernardo. As transformações da estrutura de classes e a estrutura fundiária. In: _____. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980, cap. 4.

TEIXEIRA, Erly Cardoso. Lei agrícola, pacotes agrícolas e perspectivas da agropecuária. *Economia Rural*. UFV, Viçosa-MG, 3(1), p. 3-6, outubro/dezembro 1991.

VELHO, Otávio Guilherme. *Capitalismo autoritário e campesinato*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1976. 261 p.