

**ipea**

Instituto de Planejamento Econômico e Social

**IPLAN**

Instituto de Planejamento

Acompanhamento de Políticas  
Públicas

nº 9

Análise das Propostas de  
Lei Agrícola: Anteprojeto do  
Ministério da Agricultura\*

Coordenadoria de Agricultura  
e Abastecimento

Abril de 1989

Instituto de Planejamento - IPLAN

Acompanhamento de Políticas  
Públicas

nº 9

Análise das Propostas de  
Lei Agrícola: Anteprojeto do  
Ministério da Agricultura\*

Coordenadoria de Agricultura  
e Abastecimento

Abril de 1989

---

\* Baseado na primeira versão da Lei Agrícola proposta pelo  
Ministério da Agricultura

O IPEA-Instituto de Planejamento Econômico e Social, é uma fundação vinculada à SEPLAN, composta pelo Instituto de Planejamento (IPLAN), Instituto de Pesquisas (INPES) e Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC).

Ministro do Planejamento:	João Batista de Abreu
Presidente do IPEA:	Ricardo Luis Santiago
Diretor do IPLAN:	Flávio Rabelo Versiani
Diretores-Adjuntos:	Francisco Almeida Biato e Solon Magalhães Vianna

Coordenadoria de Agricultura e Abastecimento:	José Garcia Gasques
Coordenadoria de Educação e Cultura:	Divonzir Artur Gusso
Coordenadoria de Emprego e Salário:	Ana Amélia Camarano
Coordenadoria de Desenvolvimento Regional:	Clando Yokomizo
Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente:	Edgar Bastos de Souza
Coordenadoria de Indústria e Tecnologia:	Michael Wilberg
Coordenadoria de Minas e Energia:	Michael Wilberg (respondendo)
Coordenadoria de Planejamento Macroeconômico:	Eduardo Felipe Ohana
Coordenadoria de Saúde e Previdência Social:	Maria Emília R. M. de Azevedo
Coordenadoria de Setor Externo:	Renato Coelho Baumann das Neves
Coordenadoria de Transportes e Comunicações:	Charles Leslie Wright

Setor de Processamento de Dados:	José Adalberto de Paula Ferreira
Assessoria Editorial:	Maria Lúcia Casasanta Brúzzi

Comitê Editorial do IPLAN:

- . Flávio Rabelo Versiani - Presidente
- . Carlos Monteiro Villa Verde
- . Divonzir Gusso
- . Edgar Bastos de Souza
- . Eduardo Felipe Ohana
- . Maria Lúcia Casasanta Brúzzi
- . Solon M. Vianna

Tiragem:..... exemplares

ANALISE DAS PROPOSTAS DE LEI AGRICOLA:  
ANTEPROJETO DO MINISTERIO DA AGRICULTURA\*

-----  
\*Participaram das discussões que deram origem a este documento os seguintes técnicos: Adelina T. B. Paiva (Relator), Carlos Monteiro Villa Verde, Christine Viveka Guimarães (Relator), Enid Rocha Andrade da Silva, Guilherme Costa Delgado, José Arnaldo F. G. de Oliveira e José Garcia Gasques.

## SUMARIO

	Pág.
Apresentação	1
I. O Arranjo Institucional	3
II. As Políticas Agrícolas	4
III. O Discurso e a Prática	8

## APRESENTAÇÃO

A nova Constituição prevê até outubro a votação pelo Congresso Nacional de um Projeto de Lei Agrícola. A elaboração desse documento é tarefa de grande responsabilidade, não só pelo caráter inovador, como, principalmente, pelo que poderá representar no ordenamento da atividade rural e dos conflitos de interesse inerentes ao processo de desenvolvimento.

Este relatório tem como objetivo apresentar uma análise crítica, não de todo exaustiva, do Anteprojeto de Lei do Ministério da Agricultura, com base nas questões centrais levantadas durante seminário interno realizado pela Coordenadoria de Agricultura do Instituto de Planejamento do IPEA. Neste sentido, esta nota representa o primeiro de um conjunto de trabalhos sobre as propostas de Lei Agrícola que esta Coordenadoria desenvolverá ao longo deste ano. Através da reflexão sobre este tema objetiva-se capacitar o IPEA para, em prazo hábil, fornecer subsídios à versão final do Projeto de Lei.



## I. O\_ABRANJO\_INSTITUCIONAL

O Anteprojeto cria, em seu artigo 5º, o Conselho Nacional de Agricultura e Abastecimento (CONAGRI), órgão sob a presidência e secretaria-executiva do Ministério da Agricultura. Neste Conselho estão representados os ministérios da área econômica, as secretarias estaduais de agricultura, o Banco Central e os bancos comerciais, a Comissão de Agricultura do Senado e da Câmara, além de órgãos classistas como o Conselho Nacional de Agricultura (CNA), a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

O CONAGRI tem poderes para coordenar, normatizar e executar políticas agrícolas. Dentre suas principais atribuições destacam-se a coordenação do Plano Nacional de Desenvolvimento Agrícola (PNDA) e a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural (FNDR) e do Sistema Nacional de Crédito Rural, criados pelos artigos 6º e 32º do Anteprojeto. Caberá também ao CONAGRI a coordenação do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária (SN-PAG) e do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER), instituídos pelos artigos 114º e 120º. Além destas tarefas, o CONAGRI será também o órgão gestor da política de armazenagem e abastecimento, com poderes para decidir sobre a venda de estoques públicos e preços de intervenção.

Na prática, o CONAGRI representa uma gestão centralizadora com amplos poderes para o Ministério da Agricultura, o qual passa a absorver funções hoje exercidas por órgãos colegiados, como o Conselho Monetário Nacional, e órgãos normativos e fiscalizadores, como o Banco Central. Neste sentido, cabe observar que o CONAGRI, além de substituir funções típicas de órgãos colegiados brasileiros, como a gestão econômico-financeira de recursos dentro de uma ótica de políticas de curto prazo (preços, câmbio, juros), será também o órgão coordenador das políticas de longo prazo, voltadas para investimentos em infra-estrutura no setor rural.

A Secretaria de Planejamento (SEPLAN) não foi incluída entre os membros do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola (SNPA). Isto inviabiliza o artigo 171º, que define como atividade do SNPA a integração entre planejamento setorial e nacional. Como se sabe, cabe à SEPLAN a tarefa de elaborar o Plano Nacional e de compatibilizar as metas e orçamentos setoriais através da Lei de Diretrizes Orçamentárias, anualmente aprovada pelo Congresso.

No capítulo referente aos serviços a serem prestados pelo Ministério da Agricultura verifica-se que também caberá a este órgão a função de disciplinar questões como o uso do solo e dos recursos naturais, a ocupação da fronteira e a preservação ecológica. Transfere-se, assim, para um órgão do Executivo, o poder de disciplinar temas que, por sua relevância, deveriam ser regulamentados em Lei Agrícola a ser legitimada pelo Congresso Nacional.

## II. AS POLÍTICAS AGRÍCOLAS

O documento abrange praticamente todos os temas da política agrícola. O grau de aprofundamento em cada assunto é, no entanto, bastante diferenciado, de tal forma que as seções sobre o crédito rural e a política de comercialização e abastecimento compreendem, praticamente, todo o documento. Por outro lado, assuntos como zoneamento agroecológico e ocupação da fronteira não são tratados de forma específica em nenhum capítulo. Analisam-se a seguir alguns aspectos das propostas apresentadas.

A política de financiamento rural traz algumas modificações no arranjo institucional atualmente existente. Propõe-se, no artigo 6º, a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Rural, fonte permanente e estável de recursos para o crédito rural. Este fundo deverá também prover recursos para pesquisa, armazenamento, preservação do meio ambiente e para ações ambientalmente definidas como "melhoria das condições de vida no meio rural". Ao CONAGRI caberá a gestão deste fundo e do Sistema Na-

## cional de Crédito Rural

O FNDR terá basicamente três fontes de recursos: orçamentária, retorno das operações de crédito rural e imposto de renda rural. Verifica-se, assim, que o sistema de financiamento rural proposto não sofre alteração substantiva em termos de captação de recursos. Modifica-se apenas sua gestão, que passa à alçada do CONAGRI. Na verdade, a proposta do FNDR não equaciona uma das principais restrições existentes no atual sistema de financiamento rural: ausência de novas fontes de captação, que permitam agilizar e ampliar as aplicações, e ao mesmo tempo diminuir o papel do Estado como provedor de recursos. Neste sentido, o documento é paradoxal, prega a livre iniciativa e não introduz instrumentos financeiros hábeis para o desenvolvimento de uma agricultura capitalista moderna, como o mercado de hipotecas. A colocação de títulos, lastreados em hipotecas rurais, no mercado secundário, a exemplo do que se pratica nos Estados Unidos, representaria uma fonte de captação de recursos perfeitamente adequada à dinâmica da produção capitalista.

Ainda quanto ao crédito rural, cabe salientar que este é tratado de forma tradicional, tanto no seu uso (custeio, investimento e comercialização), quanto nas exigências de garantias. Os sistemas modernos de financiamento rural não caracterizam as aplicações pelo uso em custeio ou investimento, mas, sim, pelo prazo de amortização - dentro do ano-safra ou não. Nestes sistemas o objetivo é financiar de forma global as necessidades de giro da unidade produtiva através de empréstimos não vinculados a linhas específicas. Por sua vez, a exigência de garantias, no caso brasileiro, implica exclusão de uma grande parcela de produtores, como arrendatários e parceiros, que possuem liquidez para fazer frente aos financiamentos mas não satisfazem as exigências de garantias.

Quanto aos encargos financeiros do crédito rural, o Anteprojeto prevê, em seu artigo 390, que a correção monetária será calculada pela equivalência do produto financiado. Este sistema já vem sendo praticado em alguns estados do Sul do Brasil, ba-

sicamente com pequenos produtores através de cooperativas. No entanto, propor como indexador, para o sistema de crédito rural como um todo, os preços de intervenção a serem estipulados pelo Governo significa ignorar os problemas ocorridos durante o Plano Cruzado, quando o Índice de Preços Recebidos (IPR) foi utilizado como indexador do crédito rural. Se este novo indexador não refletir a inflação oficial, trará perdas inaceitáveis ao sistema de crédito, com conseqüente retração na oferta de recursos.

O Anteprojeto prevê o financiamento da habitação rural com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e da Caderнета de Poupança Rural. Como o objetivo é atender à população rural mais carente e, em vista dos problemas enfrentados pelo SFH no financiamento da habitação urbana, parece pouco provável que se consiga comprovar a viabilidade financeira da referida proposta. Há grande probabilidade de que projetos deste tipo tornem-se viáveis através de injeções de recursos públicos sob a forma de crédito subsidiado. Assim, é fundamental que propostas como estas indiquem com clareza quem são os beneficiários desta transferência de renda e quais serão as fontes dos recursos orçamentários.

O Anteprojeto propõe, no artigo 108º, a ampliação do atual sistema de seguro agrícola, de forma que assegure a contrapartida de recursos próprios do produtor. Para tanto, institui-se o Programa de Seguro Agrícola (PROSAG), que será administrado pelo Banco Central dentro das normas estabelecidas pelo CONAGRI. A proposta de assegurar a parcela de recursos próprios é pertinente, na medida em que viabiliza o seguro à produção e não apenas o seguro ao crédito. No entanto, o sistema estatal de seguro deve ser repensado. Dados relativos ao PROAGRO mostram que, em atividades como custeio e investimento pecuário e na soja e café, têm-se pago prêmios superiores aos estipulados pelo cálculo atuarial atualizado. Neste sentido, um Programa de Seguro Agrícola estatal deveria restringir-se àqueles produtos que, por necessitarem de taxas subsidiadas, não consigam atrair a iniciativa privada.

O aspecto mais novo do capítulo de financiamento rural está no artigo 369, que propõe para as cooperativas de crédito condições iguais às desfrutadas pelos demais agentes financeiros. Esta é, sem dúvida, uma proposta de grande impacto, pois possibilitará a ampliação da captação de recursos junto ao público em geral e aos agricultores especificamente, introduzirá maior competitividade no sistema de financiamento rural e facilitará o acesso do pequeno produtor às fontes institucionais de crédito.

Os capítulos que tratam de preços, comercialização e estocagem não modificam essencialmente as práticas existentes. A idéia central é o estabelecimento de um preço mínimo e um preço máximo, que balizem a intervenção do Governo na compra e venda de produtos. No entanto, o documento não deixa claro se a política de estoques irá ressarcir os custos incorridos pelo Estado. Poderá ocorrer, também neste caso, um vazamento orçamentário, sem que a presente Lei preveja as fontes de financiamento destes gastos.

A política de comércio exterior propõe, unilateralmente e sem base técnica, uma política comercial externa com forte caráter de desregulamentação e livre mercado para quase todos os produtos agrícolas, quando, na verdade, os parceiros mais fortes vêm apresentando uma política comercial com crescente caráter protecionista. Esta contradição poderá acarretar para o Brasil uma perda do poder de barganha, resultante da redução dos preços e do menor acesso de seus produtores àqueles mercados. Quanto às importações, deverão ser internalizadas a preços compatíveis com os preços de intervenção praticados pelo Governo. Verifica-se, assim, que o discurso liberal do Anteprojeto, paradoxalmente, admite regras de intervenção que resultam em situação típica de reserva de mercado.

No que tange aos serviços de pesquisa e extensão rural, o documento propõe um novo arranjo institucional ao subordiná-los ao CONAGRI, órgão responsável pela elaboração de normas e padrões de funcionamento destes serviços.

O capítulo sobre eletrificação rural e irrigação apresenta falhas graves. Primeiramente, ignora-se o caráter público e privado da irrigação. Em segundo lugar, não se definem princípios para nortear a ação do Estado nestas áreas. Em terceiro, propõe-se o uso de benefícios fiscais e creditícios sem que sejam definidos os beneficiários, as condições de aplicação e as fontes de recursos.

### III. O DISCURSO E A PRÁTICA

Nos seus dispositivos preliminares, o Anteprojeto prevê a ação da livre iniciativa em todas as atividades agrícolas e a prática das leis de mercado. Cria-se, assim, a expectativa de uma Lei Agrícola onde o ideal liberalista se contrapõe ao intervencionismo estatal. No entanto, a leitura do documento deixa claro que o relacionamento entre o Estado e o setor privado ainda se encontra eivado de um caráter tutelar e assistencialista, muito distante da prática capitalista moderna.

Este paradoxo resulta, essencialmente, do não reconhecimento de que a realidade rural brasileira tem caráter heterogêneo, e nela convivem sistemas de produção e relações sociais de produção que requerem tratamento diferenciado por parte do Estado. A coexistência de uma agricultura moderna e empresarial, ligada à dinâmica do complexo agroindustrial, com a pequena produção familiar de subsistência é o exemplo mais notório da diversidade que caracteriza o setor rural. A proposta, pretensamente liberalista, gera políticas que não só perpetuam o caráter cartorial do capitalismo rural brasileiro, como não equacionam o problema da pequena produção marginalizada.

Ao nível das políticas específicas este paradoxo é transparente. O Anteprojeto prega a livre iniciativa, mas propõe um sistema de financiamento rural com forte dependência de recursos orçamentários. Admite a presença de subsídios, mas não define os beneficiários. Advoga o livre mercado, mas admite a intervenção nos moldes da reserva de mercado. Propõe a ampliação

do programa de seguro rural através de um sistema estatizado. Incentiva a tomada de decisões pelos agentes produtivos privados e cria um aparato institucional fortemente centralizador. Propõe políticas de habitação rural e armazenagem pública com grande potencial de vazamentos orçamentários, sem explicitar as fontes destes gastos públicos.

Finalmente, apresenta-se um Anteprojeto de Lei Agrícola que é, na verdade, uma lei definidora das atribuições do Estado (CONAGRI/Ministério da Agricultura), ao invés de uma Lei Agrícola, com princípios fundamentais que permitam regular o papel dos agentes econômicos em questões como o uso do solo e dos recursos naturais e a preservação ecológica.