

AFINAL, UMA LEI AGRÍCOLA

Com a publicação da Lei no. 8.174, de 30 de janeiro de 1991, completou-se um importante - embora ainda hesitante - passo no processo de formulação da política agrícola brasileira: cumpriu-se a exigência constitucional de preparação de uma lei que consubstanciasse as funções do Estado e de seus instrumentos de ação relativamente ao setor agrícola.

Este foi um processo iniciado em 1986, desde a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, e que teve continuidade após a promulgação da Carta Magna, em outubro de 1988, quando foram submetidos ao Congresso Nacional cerca de 20 projetos de lei tratando deste tema. Em dezembro último, foi aprovada finalmente uma lei agrícola que, encaminhada ao Executivo, recebeu 84 vetos, sendo publicada (como Lei no. 8.171) em 18 de janeiro, juntamente com a Medida Provisória no. 293, que a complementava, resultando, esta última, na Lei no. 8.174, citada no início destas linhas.

Completado esse ciclo, cabe analisar o que restou da batalha que, desde dezembro, os Ministérios da Economia e da Agricultura travaram, nos bastidores, pelo poder de assumir o controle da política agrícola nacional: uma lei estruturalmente desconexa, eivada de lugares-comuns, subterfúgios e omissões, mas ainda assim, útil. Pode-se mesmo dizer que os vetos presidenciais mais beneficiaram do que prejudicaram o projeto inicial. Por isso, embora represente um passo positivo no sentido de eliminar as arbitrariedades que o Estado vinha cometendo, a longo tempo, com a agricultura em nome do "interesse público", a lei agrícola precisará ainda ser adequadamente regulamentada para assumir o papel que dela se espera.

Dos 64 artigos a que ficaram reduzidos os 112 originais, a lei agrícola tem 15 dedicados a definições de princípios e aspectos organizacionais do governo, além de tratar de as-

suntos tão díspares como pesquisa, eletrificação rural, mecanização, crédito e meio ambiente, entre outros. A sua parte substantiva, que trata dos instrumentos financeiros e da intervenção pública nos mercados, resume-se a 20 artigos que são aqui analisados.

O SISTEMA DE COMERCIALIZAÇÃO

Segundo a lei agrícola, a intervenção do Estado no sistema de comercialização faz-se através dos preços mínimos, preços de intervenção e estoques públicos. Os preços mínimos são utilizados na política de garantia de compra, ao produtor, ou no financiamento à venda de sua produção. Os preços de intervenção são limites superiores, ao nível de atacado, para produtos básicos, que uma vez superados pelos preços de mercado, facultam ao governo a venda dos estoques públicos.

Como se verifica, os preços mínimos garantem o produtor contra as quedas anormais dos preços de mercado, aumentando sua estabilidade. Por sua vez, os preços de intervenção protegem o consumidor contra as altas excessivas dos preços dos alimentos básicos. Preço mínimo e preço de intervenção formam, assim, os limites inferior e superior de uma faixa de preços, dentro da qual o mercado funcionaria livremente.

Os estoques públicos - divididos em Estoque Regulador e Estoque Estratégico - representam a contrapartida quantitativa da aplicação dessa política de preços. Portanto, dependendo da regulamentação da lei, o Estoque Regulador abrigaria os produtos sob a garantia de preços mínimos, e o Estoque Estratégico, os produtos de consumo básico popular, como arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo e óleo de soja.

O funcionamento desse sistema é relativamente simples, embora sua administração possa ser complexa e

onerosa. O governo precisaria manter, permanentemente, um Estoque Estratégico correspondente, por exemplo, a um mês de consumo comercial do País. Esse estoque poderia ser formado com transferência do Estoque Regulador ou com aquisições no mercado. Por outro lado, as liberações dos estoques públicos só deverão ser feitas, de acordo com a lei, "através de leilões em bolsas de mercadorias ou, diretamente, mediante licitação pública".

Um importante complemento da política de comercialização, previsto na lei agrícola, refere-se à informação de mercado. Cabe ao Ministério da Agricultura a função (não exclusiva) de divulgar dados sobre preços recebidos pelo produtor, previsão de safras, exportações e importações agrícolas, custos de produção e previsão meteorológica. Mas, estranhamente, foram vetados pelo Executivo os dispositivos que obrigavam a divulgação do volume dos estoques públicos e seus custos, bem como balanços de oferta e demanda, por produto, elementos de conhecimento indispensável para assegurar a transparência das transações nos mercados.

O COMÉRCIO EXTERIOR

A lei agrícola contém um único artigo sobre comércio exterior, pelo qual é previsto tributação compensatória para as importações de "produtos agrícolas que receberem vantagens, estímulos tributários ou subsídios diretos ou indiretos no país de origem, desde que os preços de interação no mercado nacional caracterizem-se em concorrência desleal ou predatória"(1).

Esta cláusula é extremamente importante para assegurar, ao produtor brasileiro, tratamento equitativo em relação ao estrangeiro. No entanto, a

lei omite um complemento indispensável: a obrigatoriedade de tratamento fiscal às importações agrícolas, no mercado interno, equivalente ao dispensado ao produto nacional.

Nada apresenta também, a lei, quanto às exportações agrícolas. Seria imperioso que estas fossem liberadas de impostos e controles de qualquer natureza, que se tornam desnecessários dada a existência de uma política de estoques cuja finalidade é apoiar o abastecimento interno. É importante ainda ressaltar que esta liberação é complemento necessário às medidas do lado das importações, para que o produtor brasileiro receba tratamento equânime em relação ao estrangeiro, estabelecendo-se, entre ambos, condições de igual competitividade.

CRÉDITO E SEGURO RURAL

As disposições da lei agrícola sobre crédito rural e seguro agrícola trazem poucas novidades e algumas dúvidas. Entre os pontos positivos, deve-se destacar a não discriminação entre agentes financeiros na distribuição do crédito, o que assegura a qualquer banco, e não somente aos bancos oficiais federais, a aplicação de recursos de programas oficiais e a captação pela caderneta de poupança rural. Já o tão falado financiamento com equivalência em produto - previsto, embora de forma equivocada, na versão original da lei - foi vetado pelo governo e substituído (e, logo depois revogado no Plano Collor II) por uma garantia, ao pequeno produtor, de que os preços mínimos dos chamados "produtos de consumo alimentar básicos" serão ajustados por índice igual àquele aplicado ao seu financiamento de custeio.

O texto desse capítulo, em

(1) A Lei no. 8.171, repetindo postura constitucional, estende a política agrícola às atividades agropecuárias e agroindustriais, donde se conclui que os produtos de ambas as atividades estão compreendidos por esse tratamento às importações.

alguns momentos, chega a ser curioso, como aquele que reza que "o crédito rural terá como beneficiários produtores rurais extrativistas não predatórios e indígenas..., pessoas físicas ou jurídicas que, embora não conceituadas como produtores rurais, se dediquem" a atividades ligadas ao setor. Esta redação aparentemente deixa de lado os que seriam o principal alvo deste crédito, ou seja, os produtores agrícolas.

No que tange ao seguro, foram mantidos, em capítulos separados, o seguro agrícola e o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). O primeiro deverá cobrir sinistros que atinjam bens de capital, ao passo que o PROAGRO se aplicará às perdas em atividades vinculadas a operações de crédito rural de custeio. No entanto, a lei também prevê que ambos cobrirão prejuízos decorrentes de fenômenos naturais, pragas e doenças que atinjam plantações feitas com recursos próprios do produtor; a diferença é que o PROAGRO também se estende a rebanhos, enquanto o seguro agrícola abrange as atividades florestais e pesqueiras.

Em resumo, a lei agrícola, como elaborada, ainda carece de substancial aperfeiçoamento para chegar a um nível desejável. Poderia ser escoimada de muitos pontos supérfluos e enriquecida com importantes contribuições. Nada - ou quase nada - trata quanto a temas relevantes, como o nível de competência do Estado na intervenção sobre o sistema de preços. Possui, entretanto, aberturas que lhe permitem crescer em qualidade, através de uma bem preparada regulamentação que se espera venha a ser proposta pelo Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA), órgão consultivo ligado ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, criado pela lei. Resta esperar que assim ocorra e que, no futuro, novas contribuições à lei agrícola possam corrigir o que hoje lhe falta.

Alberto Veiga