

A POLÊMICA EM TORNO DA ATUALIZAÇÃO DOS ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE DA AGROPECUÁRIA BRASILEIRA

Leonilde Servolo de Medeiros*

Em agosto de 2009, chegou à mídia mais uma rodada de discussões sobre a necessidade atualizar os índices de produtividade da agricultura brasileira. O Ministro do Desenvolvimento Agrário, Guilherme Cassel, com o apoio do chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Luis Dulci, anunciou que a medida seria tomada em breve. Na ocasião, o ministro declarou que os novos índices eram “confortáveis para quem produzia na média regional” e deu alguns exemplos de áreas, reconhecidas como de domínio do agronegócio, que estariam abaixo dos valores efetivamente atingidos em safras anteriores. O ano findou, mas os índices não foram atualizados.

O tema não é novo. Os índices atualmente vigentes, calculados a partir do grau de utilização e de exploração econômica da terra, baseiam-se em números fornecidos pelo Censo Agropecuário de 1975, quando a modernização da agricultura e da pecuária brasileira dava seus primeiros passos. De lá para cá, essas atividades incorporaram muita tecnologia, tanto mecânica quanto química, além de avançarem no terreno das biotecnologias. No entanto, os índices nunca foram recalculados.

Em 2003, o MDA iniciou estudos para que fosse possível essa atualização. Para que os novos valores passem a vigorar, é necessária a oficializa-

ção, feita por meio de uma portaria interministerial, que deve ser assinada tanto pelo Ministro do Desenvolvimento Agrário quanto pelo da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Quando o estudo feito pelo MDA foi enviado para análise do Ministério da Agricultura, então dirigido por Roberto Rodrigues, este argumentou sobre a necessidade de novos estudos técnicos. Às vésperas das eleições presidenciais, em 2006, o governo decidiu não tocar mais no assunto, uma vez que logo se evidenciou que a medida proposta tinha um enorme potencial de gerar tensões. Decorridos dois anos do segundo mandato do presidente Lula, cresceu a pressão dos movimentos sociais (principalmente MST, mas também Contag), novos estudos foram feitos, e o governo, mais uma vez, anunciou, em meados de 2009, que iria atualizar os índices.

Como era de se esperar, a necessidade e a pertinência da atualização foi imediatamente contestada pela Frente Parlamentar da Agropecuária, conhecida como Bancada Ruralista, por meio de seu coordenador, deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR). Segundo ele, a atualização era um ato arbitrário, que contrariava os interesses do agronegócio brasileiro, notadamente daqueles que realmente produzem. O deputado afirmou ainda que, às vésperas do plantio de uma nova safra, o campo

precisava de paz e tranquilidade. Faz parte dos argumentos sempre utilizados pela Frente a afirmação de que os *produtores rurais* vivem em dificuldades: pressão da legislação ambiental, dívidas, dificuldades de fechamento de contas em decorrência da política econômica e cambial, que penaliza o setor. Além disso, segundo o deputado Micheletto, o setor foi responsável, no primeiro semestre de 2009, por 26,46% do PIB nacional, 42% do total das exportações e 40,23% dos empregos gerados no país. As declarações do deputado, na ocasião, foram marcadas por um tom de ameaça velada, típico dos discursos antirreformistas dos anos 1960, de meados dos anos 1980, por ocasião do debate sobre a Proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República e também das discussões sobre reforma agrária no início do governo Lula: “Caso essa inoportuna e perturbadora medida seja adotada, os agricultores não terão mais condições de continuar produzindo com tranquilidade neste país, surgindo daí um estado de calamidade. Tudo isso é lamentável, mas a FPA, esta bancada numerosa e articulada, formada por deputados e senadores de todas as correntes de opinião, não ficará jamais numa atitude apenas contemplativa diante dessa *provocação e afronta aos produtores rurais*.” (www.noticiasagricolas.com.br/noticias.php?id=53358, 20/08/2009, grifos meus)

À mesma época, a senadora Kátia Abreu, presidente da influente Confederação Nacional da Agricultura, também saiu em defesa de suas bases, com algumas alegações interessantes para se pensar o significado político dos índices de produtividade. Além de considerar a medida um ataque à livre iniciativa, ela costurou argumentos que iam desde a pressão da política ambiental sobre os agricultores até a velha tese de que o governo tem muita terra pública que poderia ser direcionada para a reforma agrária. Trouxe ainda de volta argumentos em torno

da importância do uso do Banco da Terra e da legislação que permite a compra de terras para fazer reforma agrária (www.agrosoft.org.br, 22/08/2009).

Desde então foram realizadas algumas audiências públicas no Senado, nas quais os que defendem a revisão afirmam que, em várias regiões do país, a produção atual está bem acima dos índices a serem fixados. Por outro lado, os que são contra alegam que a atualização geraria uma enorme insegurança e uma inédita crise de produção.

O debate se intensificou ao longo do segundo semestre de 2009 e o Ministro Stephanes disse publicamente que não assinaria a portaria. De fato, o ano findou e ela não foi assinada, mostrando a força e grande poder de veto do Ministério da Agricultura. Como o ano de 2010 é eleitoral, dificilmente uma medida tão polêmica entraria em pauta (como já não entrara em 2006). Cabe perguntar: afinal o que está em jogo numa portaria interministerial, ou seja, um documento que sequer tem o estatuto de lei, não passa pelo Congresso Nacional e tem sustentação legal (a lei nº 8.629 de 1993, conhecida como Lei Agrária, prevê a atualização)? Por que essa portaria atrai tanta oposição e ira?

Um primeiro passo para entender essa polêmica é revisitar a discussão que vem marcando o cenário político brasileiro (e latino-americano) desde há muito: a ligação entre uso da terra/desenvolvimento/reforma agrária. Nos anos 1950, generalizou-se o uso da categoria *latifúndio*, termo que ganhou várias conotações, principalmente a de improdutividade da terra e de atraso tecnológico, mas também de exploração do trabalho e violência. Todo a polêmica sobre a necessidade de modernização da agricultura ou sobre a necessidade de redistribuição de terras fundava-se na crítica ao *latifúndio*. O próprio Estatuto da Terra, de 1964, tem seu suporte básico nessa visão, propondo a empresa rural (inclusive a de caráter familiar) como

“ Se a agro-pecuária brasileira é, como tem sido alardeado amplamente pelos porta-vozes do agronegócio, um exemplo de modernização tecnológica, transformando solos antes considerados inférteis em áreas de altíssima produtividade, porque tantos protestos contra a atualização dos índices? ”

o alvo a ser atingido no processo de modernização das atividades agropecuárias.

Como todos sabemos, a modernização tecnológica se fez no Brasil sem alteração da estrutura fundiária, uma das mais concentradas do mundo, e com uma extraordinária capacidade de permanência e reprodução em áreas de ocupação mais recente, como nos mostram os recém divulgados resultados do último Censo Agropecuário, realizado em 2006.

A vitalidade e a visibilidade que as lutas por terra assumiram no início dos anos 1980 recolocaram o tema da reforma agrária na pauta política, mas num contexto em que o *latifúndio*, no seu sentido de atraso tecnológico, estava cada vez mais perdendo relevância em favor de uma crescente empresarialização das atividades agropecuárias. Uma transformação veloz, mas que não foi capaz de modernizar essas atividades para além do uso das tecnologias de ponta e da integração sistêmica com as indústrias à montante (máquinas, insumos, sementes) e à jusante (processamento e venda), já que se manteve, por um lado, a relação predatória com o meio ambiente, a qual caracterizou por séculos nossa agricultura, e, por outro lado, a utilização também predatória da força de trabalho, como o demonstram as sucessivas denúncias que chegam à mídia sobre trabalhadores encontrados em situações extremamente precárias, análogas à da escravidão. Nesse contexto, ganha novas cores o debate sobre a relação entre reforma agrária e desenvolvimento: não se trata somente de tecnologias, mas de acesso a direitos, tanto humanos como ambientais, fundamentais.

Os debates em torno do novo ordenamento legal do país, que se realizaram após o fim do regime militar e que resultaram na Constituição de 1988, trouxeram para a nossa Carta Magna um preceito já incorporado por diversas constituições do mundo: o de que a propriedade da terra deve cumprir uma função social, uma vez que não se trata de uma mercadoria como qualquer outra. O conceito de função social adotado não continha grandes novidades: foi apropriado do Estatuto da Terra e remetia tanto à dimensão econômica da exploração,

como aos aspectos trabalhista e ambiental. O seu não cumprimento implicaria numa punição: a desapropriação por interesse social. Naquele momento, no entanto, a Bancada Ruralista conseguiu incluir no texto constitucional uma cláusula que instaurou uma contradição com o conceito de função social: terras produtivas não podem ser desapropriadas. Ora, uma propriedade pode ser altamente produtiva, mas não cumprir sua função social, quando se consideram as condições de seus trabalhadores e os custos ambientais envolvidos na atividade desenvolvida. São raros até agora os casos de desapropriação de um imóvel a partir da função social. O critério da produtividade tem se sobreposto, inclusive nos processos judiciais.

No que se refere aos aspectos fundiários, a regulamentação da Constituição de 1988 foi feita por meio da Lei Agrária de 1993, que considera propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente. Segundo essa lei, os índices precisam ser atualizados periodicamente.

Se a agropecuária brasileira é, como tem sido alardeado amplamente pelos porta-vozes do agronegócio, um exemplo de modernização tecnológica, transformando solos antes considerados inférteis em áreas de altíssima produtividade, porque tantos protestos contra a atualização dos índices? À primeira vista parece uma contradição. Certamente, trata-se de um tema para uma pesquisa criteriosa, em diferentes regiões do país.

Todavia, há alguns argumentos dos setores empresariais rurais e seus representantes que podem fornecer pistas interessantes para entender tal oposição ao cumprimento do que estabelece a Lei Agrária. Um deles é a tese de que as próprias leis de mercado têm se encarregado de expropriar os produtores ineficientes e, portanto, a presença reguladora do Estado seria supérflua. Esse argumento aparece, por exemplo, numa carta de 22 de setembro de 2009, assinada por Paulo Skaf, presidente da Fiesp, e por Roberto Rodrigues, ex-

ministro da Agricultura e Presidente do Conselho Superior do Agronegócio dessa importante entidade empresarial paulista. Segundo eles, “o assunto tornou-se anacrônico, porque foi conceitualmente superado pela história e pela importância dos fatos, que aí estão para condenar a pretendida revisão dos índices de produtividade da agropecuária brasileira” (www.sindiracoes.org.br/index.php).

A medida é condenada também por ser considerada autoritária e atentatória contra o direito de propriedade e liberdade empresarial. Para os que assim argumentam, a definição constitucional de que a terra tem função social é um equívoco. Não faltam os que dizem que ninguém desapropria uma fábrica porque ela não é produtiva.

Compreender as alegações do setor, indo um pouco além dos argumentos que aparecem na imprensa, implica em incorporar à análise a própria lógica da expansão dessa agricultura moderna e empresarial.

A dinâmica da expansão da agropecuária brasileira, cerne do agronegócio, se faz num movimento complexo que tem, de um lado, as terras em produção com, ao que tudo indica, altos índices de produtividade. De outro, terras que estão sendo adquiridas, quer de produtores em crise que vendem sua propriedade para comprar terras mais baratas adiante, quer terras de pecuária, já deflorestadas, “limpas” e prontas para a reconversão produtiva.

Trata-se um movimento constante, que envolve tanto a recorrente fracasso de alguns, quanto a prosperidade de outros. Esse movimento tem como um elemento de sua dinâmica a busca de novas áreas para serem incorporadas, mas que não necessariamente são colocadas de imediato em produção. Daí deriva a pressão sobre áreas de florestas, a luta por um afrouxamento nas regras de desmatamento, a crítica à delimitação de reservas indígenas e a oposição à atualização dos índices.

Atentando para essa dinâmica e não para esta ou aquela propriedade, observando os movimentos do mercado de terras em todo o país (que vêm atraindo investimentos de capitais nacionais e estrangeiros), talvez se possa entender melhor por que uma atualização de índices de produtividade, que parece tão simples, é capaz de despertar tanta celeuma. Terras improdutivas ou produzindo pouco fazem parte das necessidades criadas pela expansão das atividades empresariais. Transformá-las em áreas passíveis de desapropriação, com a possibilidade de se transformarem em assentamentos, significa subtraí-las do mercado e excluí-las do cerne desse circuito de reprodução

* Pesquisadora do OPPA/CPDA/UFRJ e bolsista do CNPq

Coordenador
Sergio Leite

Pesquisadores

Georges Flexor, Jorge Romano, Leonilde Medeiros, Nelson Delgado, Philippe Bonnal, Renato S. Maluf, Lauro Mattei, Ademir A. Cazella e Claudia Job Schmitt

Assistentes de Pesquisa

Karina Kato, Silvia Zimmermann, Catia Grisa e Valdemar João Wesz Junior

Secretária
Diva de Faria

oppa Observatório de Políticas
Públicas para a Agricultura

cpda Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais
em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
UFRJ - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Endereço: Av. Presidente Vargas, 417 / 8º andar
Centro Rio de Janeiro - RJ CEP 20071-003

Telefone: 21 2224 8577 – r. 214
Fax: 21 2224 8577 – r. 217
Correio eletrônico: oppa@ufrj.br
Site eletrônico: www.ufrj.br/cpda/oppa

Apoio

