



AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO

PL Nº 2.478, DE 2011

(Dispõe sobre o planejamento de ações de política agrícola)

Gustavo Roberto Corrêa da Costa Sobrinho

Luciano Gomes de Carvalho Pereira

Rodrigo Hermeto Corrêa Dolabella

Terezinha Perillo Fiúza

Consultores Legislativos da Área X
Agricultura e Política Rural

ESTUDO

OUTUBRO/2013



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

SUMÁRIO

1. APRESENTAÇÃO.....	3
2. CONTEXTO DA PROPOSIÇÃO.....	4
2.1. Problema Abordado Pela Proposição	4
2.2. Situação Atual	4
2.3. Objetivo da Proposição.....	5
2.4. Experiência dos Estados Unidos da América	5
2.5. Experiência Europeia: O Orçamento e Política Agrícola Comum.....	7
3. OPÇÕES DE ATUAÇÃO LEGISLATIVA.....	8
4. DIFICULDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DAS OPÇÕES I e II.....	9
5. POSSÍVEIS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO.....	11
5.1. Impactos sociais:.....	11
5.2. Impactos econômicos:	11
5.3. Impactos ambientais:	12
6. AVALIAÇÃO COMPARATIVA.....	13
7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO	14

© 2013 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu autor, não representando necessariamente a opinião da Câmara dos Deputados.

AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO - PL Nº 2.478, DE 2011.

**Gustavo Roberto Corrêa da Costa Sobrinho
Luciano Gomes de Carvalho Pereira
Rodrigo Hermeto Corrêa Dolabella
Terezinha Perillo Fiúza**

1. APRESENTAÇÃO

A presente avaliação de impacto legislativo intenta aumentar a quantidade e a qualidade das informações disponíveis no processo de tomada de decisões políticas por meio de análise prévia e sistematizada dos impactos econômicos, sociais e ambientais associados ao Projeto de Lei nº 2.478, de 2011, de autoria do Deputado ALCEU MOREIRA.

Cumpra-se observar que essa proposição reedita, de forma aprimorada, o Projeto de Lei nº 7.821, de 2010, originalmente apresentado pelo então Deputado GUSTAVO FRUET, em seu último mandato.

A seguir, reproduzimos a íntegra do Projeto de Lei nº 2.478, de 2011:

“PROJETO DE LEI Nº 2.478, DE 2011

Dispõe sobre o planejamento de ações de política agrícola.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º *Esta Lei condiciona a implementação de ações de política agrícola ao prévio planejamento, abrangendo períodos não inferiores a dois anos.*

Art. 2º *O Poder Público implementará ações de política agrícola, em todo o Território Nacional, segundo estratégias, objetivos e metas definidos em planejamento prévio a ser elaborado, aprovado e divulgado, abrangendo períodos não inferiores a dois anos.*

Parágrafo único. *O planejamento de que trata este artigo abrangerá, no mínimo, as ações governamentais voltadas ao crédito rural, à comercialização de produtos agropecuários, ao seguro rural, à redução do risco inerente à atividade agropecuária, ao zoneamento agrícola, à defesa sanitária animal e vegetal, às cooperativas, às agroindústrias, à assistência técnica e à pesquisa agropecuária.*

Art. 3º *O primeiro planejamento a ser elaborado com base nesta Lei deverá ser aprovado e divulgado em até um ano após a data de sua publicação.*



Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

O Projeto de Lei nº 2.478, de 2011, foi apresentado em 5 de outubro de 2011 e distribuído, sob regime de tramitação ordinária, à apreciação conclusiva das Comissões de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural - CAPADR e de Constituição de Justiça e de Cidadania - CCJC. A CAPADR aprovou a proposição por unanimidade. Quando da elaboração deste trabalho, a matéria encontrava-se pronta para a pauta na CCJC.

2. CONTEXTO DA PROPOSIÇÃO

2.1. Problema Abordado Pela Proposição

Estabilidade normativa e econômica são pré-requisitos para os que cogitam investir no sistema produtivo. Normas estáveis oferecem melhor ambiente para que os agentes econômicos planejem suas atividades no médio e no longo prazo. Instabilidade normativa, por sua vez, reduz as expectativas dos agentes econômicos e eleva o grau de incerteza em que operam, acarretando hesitação na decisão de investir. A redução, postergação ou a falta de investimentos prejudica a eficiência relativa dos sistemas produtivos, reduz a competitividade e eleva os riscos envolvidos.

Normas longevas são mais frequentes em ambientes com estabilidade econômica. Desde meados da década de 1990, o Brasil evoluiu muito nesse quesito: o elevado processo inflacionário foi debelado e as contas públicas, controladas. Essa relativa estabilidade, antes inexistente, permitiu ao sistema de preços transmitir aos tomadores de decisão melhores parâmetros para a definição do que produzir e da combinação mais adequada de recursos a serem utilizados. Planejar em longo prazo tornou-se uma tarefa mais viável.

A despeito dessa importante transformação, ainda em curso na economia brasileira, algumas políticas públicas permanecem focando o curto prazo. No que respeita à agricultura, o exemplo mais evidente são os planos agrícolas e pecuários, divulgados anualmente pelo governo federal para orientar as decisões dos agentes econômicos que atuam nas cadeias produtivas do agronegócio brasileiro, em especial dos que se dedicam à produção e à comercialização de alimentos, fibras ou biocombustíveis.

2.2. Situação Atual

Grosso modo, em meados de cada ano anunciam-se os parâmetros e as regras de financiamento rural e outros instrumentos de política agrícola que vigorarão até o próximo calendário ou ano agrícola, tais como: o volume de recursos a serem direcionados ao crédito rural; taxas de juros a incidir sobre os financiamentos; valores máximos a serem financiados; política de suporte à comercialização de produtos agropecuários; recursos para

subvenção ao prêmio do seguro agrícola; ações de defesa fitossanitária e zoossanitária; estímulos para investimentos em armazenagem, irrigação, inovação tecnológica, agricultura de baixo carbono; etc.

Por circunscreverem-se esses parâmetros ao período agrícola imediato, não há definição acerca da atuação institucional e das políticas públicas que deverão prevalecer nos períodos agrícolas subsequentes.

Como uma das atribuições do Poder Público é aumentar o grau de previsibilidade do ambiente em que operam os agentes econômicos, a ausência de sinalização nesse sentido torna mais arriscada a decisão de investir, dada a incerteza que a envolve. A estabilidade de normas encoraja investimentos.

2.3. Objetivo da Proposição

O Projeto de Lei nº 2.478, de 2011, visa aumentar o horizonte de planejamento das políticas públicas voltadas para o setor agropecuário, ampliando-o para o período mínimo de dois anos agrícolas.

2.4. Experiência dos Estados Unidos da América

Nos Estados Unidos da América, a Lei Agrícola (*Farm Bill*) é a legislação básica para o planejamento das políticas agropecuárias, de abastecimento alimentar e de assistência à nutrição. Cada *Farm Bill* é válida para um período de 05 anos. Ao final desse período, é necessário uma nova lei agrícola para o quinquênio seguinte.

As *Farm Bills* tiveram início em 1930 e concentravam-se tradicionalmente em programas de suporte de preços de commodities agrícolas como o milho, a soja, o trigo, o algodão e o leite. Em décadas recentes, a abrangência das leis agrícolas americanas ampliou-se consideravelmente.

A *Farm Bill* em vigor, — aprovada em 2008 e denominada “Lei da Alimentação, Conservação e Energia” —, trata dos mais diversos temas sob a responsabilidade do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). Está dividida em treze capítulos, que abrangem os seguintes temas: programas para as principais commodities agrícolas; conservação dos recursos naturais; comércio internacional; nutrição; crédito; desenvolvimento rural; pesquisa agropecuária, extensão rural e matérias relacionadas; floresta; agroenergia, horticultura; pecuária; seguro de culturas agrícolas e assistência aos atingidos por desastres naturais; e assuntos diversos (*miscellaneous*).

Terminado o período de vigência da Lei Agrícola (*Farm Bill*) e enquanto nova legislação não é aprovada, alguns programas têm sua operação interrompida ou reduzida. Para exemplificar: os programas de assistência à nutrição necessitam de reautorização para sua

continuidade, ou seja, expirada a vigência da Lei, o repasse de recursos financeiros para o programa cessa; os programas de suporte de preços para as commodities agrícolas também precisam ser renovados, caso contrário passam a valer as condições previstas em leis antigas, elaboradas nos anos de 1940, cujas estratégias e valores são defasados.

Por outro lado, alguns programas tem autorização permanente e não necessitam ser reautorizados para sua continuidade. O item seguro de culturas agrícolas e assistência aos atingidos por desastres naturais segue essa regra. No entanto, mesmo estes devem ser incluídos em cada nova *Farm Bill* para que sejam feitas mudanças na política setorial ou para atualização orçamentária.

Em relação ao orçamento, a *Farm Bill* divide-se em duas categorias de programas ou dispêndios: mandatórios e discricionários. Programas mandatórios geralmente operam como direitos durante a vigência da Lei. Os pagamentos têm provisionamentos baseados em estimativas orçamentárias multianuais. Programas discricionários têm dotações em bases anuais e suas previsões orçamentárias não são feitas na Lei Agrícola. Ainda que ambos os tipos de programas sejam considerados importantes, os programas mandatórios e as questões orçamentárias a eles vinculadas frequentemente dominam os debates no Congresso Norte-Americano.

Os dispêndios discricionários são controlados por leis orçamentárias com validade anual e ficam sob a responsabilidade das Comissões de Dotações Orçamentárias da Câmara e do Senado. A *Farm Bill* pode autorizar dotações para programas discricionários, mas os programas não recebem os recursos até que a dotação financeira seja garantida. A maior parte dos gastos com as agências relacionadas ao setor agropecuário são financiados com recursos discricionários.

Os dispêndios mandatórios são controlados por legislações autorizativas cujas competências são das Comissões de Agricultura da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A alocação dos gastos mandatórios é o objetivo principal da *Farm Bill*, que determina os pagamentos pelo orçamento autorizativo, usando recursos disponíveis sob as regras de execução orçamentária. As categorias de gastos primários mandatórios para a agricultura são o Programa de Assistência à Nutrição Suplementar (*Supplemental Nutrition Assistance Program* — SNAP), Corporação de Crédito de Commodities (*Commodity Credit Corporation* — CCC), seguro de culturas, entre outros. O CCC é o mecanismo de financiamento para a maior parte dos programas mandatórios incluindo, historicamente, os programas de suporte de preços das commodities agrícolas e, em anos recentes, os gastos mandatórios para a conservação ambiental, o comércio internacional, a pesquisa agropecuária, a horticultura, a bioenergia e o desenvolvimento rural.

2.5. Experiência Europeia: O Orçamento e Política Agrícola Comum

Não se pode discutir Política Agrícola Comum (PAC) sem entender o funcionamento do orçamento de longo prazo da União Europeia, vez que a PAC aí se insere.

De acordo com o sítio oficial da União Europeia (europa.eu) o orçamento da União Europeia (UE) financia um grande número de atividades, tais como o desenvolvimento rural, a defesa do meio ambiente, a proteção das fronteiras externas e a promoção dos direitos humanos. As opiniões da Comissão Europeia, do Conselho e do Parlamento Europeu são levadas em consideração para determinar o montante global do orçamento e a destinação dos diferentes recursos. Entretanto, os responsáveis pela maneira como os recursos são efetivamente gastos são a Comissão e os países da União Europeia.

O montante total de recursos do orçamento advém de decisão conjunta da Comissão Europeia, do Conselho e do Parlamento Europeu. A Comissão Europeia submete um projeto de plano de despesas à apreciação do Conselho e do Parlamento, que podem alterar o projeto.

Os orçamentos anuais enquadram-se num plano de despesas a longo prazo denominado “Perspectivas Financeiras”. Trata-se de um enquadramento estável com a duração de sete anos. O atual iniciou-se em 2007 e termina em 2013. O próximo abrangerá o período 2014 – 2020.

Esse enquadramento permite à UE fazer um planeamento prévio de programas concretos de despesas para vários anos.

As despesas da UE para o período 2007 – 2013 apresentam a seguinte distribuição:

- 44% competitividade e coesão;
- 42,5% recursos naturais, agricultura, desenvolvimento rural, ambiente e pesca;
- 1,3% cidadania, liberdade, segurança e justiça;
- 5,7% ajuda de emergência no caso de catástrofe natural e ajuda de longo prazo em prol da prosperidade, estabilidade e segurança mundiais;
- 5,9% outros encargos, incluindo despesas administrativas.

O orçamento da UE financia ações e projetos em domínios de intervenção onde todos os países do bloco decidirem agir em nível da União. Entretanto, há outras políticas em que os países da UE decidiram agir de forma autónoma. A União só intervirá na medida em que os objetivos da ação proposta não possam ser atingidos de maneira suficiente pelos Estados-Membros, tanto em nível central como regional e local.

A Comissão Europeia, o Parlamento Europeu e o Conselho desempenham diferentes papéis e têm diferentes poderes de decisão em matéria orçamentária. Num primeiro momento, o Conselho adota o Quadro Financeiro Plurianual (QFP), após aprovação pelo Parlamento Europeu, que se pronuncia por maioria de seus membros. O QFP, cuja vigência mínima é de 5 anos, estabelece os limites anuais por rubrica. Os orçamentos anuais devem respeitar esses limites. Dessa forma, é possível garantir uma programação das despesas em longo prazo, permitindo simultaneamente flexibilidade orçamentária.

Além da aprovação do orçamento anual pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, quase todas as atividades exigem a adoção de um ato jurídico antes de sua execução, que assume a forma de um ato de autorização, proposto pela Comissão Europeia e aprovado pela autoridade legislativa.

Todas as instituições e organismos da UE elaboram suas estimativas para o projeto de orçamento. A Comissão Europeia consolida e estabelece o projeto de orçamento anual, que é apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu. A responsabilidade final pela execução do orçamento é da Comissão Europeia.

Na prática aproximadamente 70% dos fundos da UE são gastos ao abrigo da denominada “gestão partilhada”. No âmbito desses mecanismos, a gestão das despesas cabe mais às autoridades dos Estados-Membros do que à própria Comissão Europeia. Há uma série de controles para assegurar que os fundos são devidamente geridos em consonância com as regras em vigor.

As principais regras que regem as despesas efetivas da UE constam do Regulamento Financeiro. Há também um conjunto de normas (normas de execução) que explica posteriormente a aplicação do Regulamento Financeiro.

No que se refere à agricultura, aproximadamente 40% do orçamento anual da União Europeia está no centro das políticas europeias desde o início do projeto de cooperação europeia. A política agrícola é mais centralizada do que outras políticas da UE.

Entretanto, o percentual das despesas agrícolas no orçamento da UE caiu acentuadamente (passando de aproximadamente 70% na década de 1970 para os atuais 40%). Tal fato resulta do aumento das responsabilidades da UE noutros domínios e das economias resultantes das reformas da política agrícola.

3. OPÇÕES DE ATUAÇÃO LEGISLATIVA

Esta seção explora alternativas à ampliação do horizonte de planejamento das políticas públicas voltadas para o setor agropecuário, na forma como proposto pelo Projeto de Lei nº 2.478, de 2011.

Como não há outra proposição tramitando nesta Casa Legislativa que trate do assunto, as alternativas a seguir apontadas resultam de trabalho prospectivo acerca das possibilidades que, a nosso ver, se apresentam:

- a) **opção 0:** não editar norma legal nova, de forma a manter a atual sistemática de priorizar o planejamento de curto prazo da política agrícola com base em planos-safra anuais.
- b) **opção I:** editar nova norma legal, nos termos do Projeto de Lei nº 2.478, de 2011, que estabelece o planejamento das políticas públicas para um período mínimo de dois anos.
- c) **opção II:** vincular o planejamento agrícola ao conjunto de leis orçamentárias: plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. Constariam do PPA: o planejamento agrícola para o período quadrienal; as correspondentes ações governamentais; e as respectivas dotações orçamentárias para cada ano civil considerado. Os ajustes que fizerem posteriormente necessários serão realizados por meio do processo legislativo. Os detalhes das ações governamentais continuariam a integrar as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais.

4. DIFICULDADES PARA A IMPLANTAÇÃO DAS OPÇÕES I E II

Ampliar o horizonte de planejamento do curto prazo para o médio e longo prazos não é tarefa simples. Exige mudança de comportamento e determinação política, seja por ações governamentais discricionárias ou decorrentes de imposição legal.

A implantação de planos agropecuários plurianuais — conforme as opções I e II — enseja conferir às políticas públicas caráter mais consistente com visão de longo prazo. A tarefa requer a superação de etapas, tais como: diagnosticar de forma adequada as questões para as quais se busca solução; identificar e quantificar restrições; estabelecer formas e prazos para o equacionamento da questão; relacionar recursos disponíveis ou viabilizar os necessários; e estruturar uma estratégia de ação.

A dificuldade em atuar no presente pensando no futuro é proporcional à extensão do período que se pretende abranger, pois quanto mais distante for o horizonte de

planejamento maior é a incerteza associada às diversas variáveis que determinam o resultado esperado.

Sob esse aspecto, a opção I permite gradual ampliação do período de abrangência do planejamento das ações de política agrícola. A cobertura mínima de dois anos possibilita incrementos marginais na perspectiva de futuro com que se trabalha, dando lugar a uma suave curva de aprendizagem. Além disso, analistas consideram que dois anos são o prazo mínimo necessário para conferir alguma estabilidade às orientações que se pretende transmitir aos agricultores e suficiente para permitir adaptações às turbulências da economia.

Ao se buscar o planejamento em longo prazo (opções I e II), faz-se imediata uma questão: como garantir os recursos necessários à execução das ações previstas para o período considerado?

No aparato legal vigente para o planejamento orçamentário da União, o Plano Plurianual – PPA estabelece, em valores monetários, os dispêndios para o período de quatro anos a serem considerados pelas Leis Orçamentárias Anuais – LOA. Ocorre que essa estrutura legal não garante que o orçamento aprovado seja executado. Longe de ser uma peça impositiva, suas provisões frequentemente sujeitam-se a contingenciamentos que, em geral, as alcançam de forma linear. A impossibilidade, temporal ou parcial, de uso do orçamento aprovado prejudica ou torna inócua a execução de qualquer planejamento.

Mantida a sistemática orçamentária atual e dado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO orienta a elaboração do orçamento para o ano subsequente, a forma mais eficiente de evitar que o próprio setor público seja fonte de incertezas para os sistemas produtivos é anualmente inserir garantias na LDO, no sentido de impedir que sejam contingenciadas dotações orçamentárias associadas a serviços públicos relevantes. Algumas dotações orçamentárias já são objeto dessas garantias, mas de forma precária, pois têm que ser renovadas anualmente.

No caso da agricultura, há várias dotações orçamentárias associadas a serviços públicos relevantes, como as destinadas à pesquisa agropecuária e à vigilância sanitária animal e vegetal, que buscam a segurança alimentar e protegem nossos rebanhos e plantações, por exemplo, contra contaminação por agentes patogênicos diversos, inclusive oriundos de outros países.

A interrupção nesses serviços ou a insuficiência de recursos para sua condução pode ocasionar sérios prejuízos aos agricultores e à sociedade, tais como: consumo de produtos com qualidade não apropriada, escassez no abastecimento de alimentos ou elevação exacerbada dos preços de produtos agrícolas demandados pela população.

5. POSSÍVEIS IMPACTOS INERENTES A CADA OPÇÃO

5.1. Impactos sociais:

Opção 0: a insuficiente geração de renda em pequenas e médias propriedades rurais tem levado um grande número de pessoas, sobretudo as mais jovens, a deixar o meio rural e dirigir-se às cidades. Esse êxodo rural acarreta graves problemas sociais, eis que muitos dos trabalhadores que chegam aos centros urbanos passam a trabalhar na informalidade e vivem em condições precárias, sem adequada infraestrutura ou serviços básicos de saúde, educação ou segurança.

Opções I e II: de acordo com o art. 186 da Constituição Federal, a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Para que esses requisitos constitucionais sejam observados é fundamental que se estabeleçam políticas agrícolas consistentes e duradouras, com objetivos e prioridades definidas.

Entre os pressupostos da política agrícola referidos no art. 2º da Lei nº 8.171, de 1991, consta que a agricultura deve proporcionar, aos que a ela se dediquem, rentabilidade compatível com a de outros setores da economia (inciso III) e que o processo de desenvolvimento agrícola deve proporcionar ao homem do campo o acesso aos serviços essenciais: saúde, educação, segurança pública, transporte, eletrificação, comunicação, habitação, saneamento, lazer e outros benefícios sociais (inciso VI).

Acredita-se, portanto, que a aprovação de norma legal que determine a implementação de ações de política agrícola de longo prazo — opção I ou opção II — possa contribuir para a permanência do homem no campo e, por via de consequência, para a redução dos problemas sociais nos meios rural e urbano.

5.2. Impactos econômicos:

Opção 0: a atual sistemática de planejar a política agrícola com foco no curto prazo oferece maior flexibilidade ao governo para lançar planos agrícolas anuais de conformidade com as prioridades e contingências que se manifestam na conjuntura econômica. Nessa hipótese, não há que se empreenderem esforços no sentido de alteração prática corrente.

Naturalmente, o sucesso na escolha da cesta de produtos a ser produzida, assim como da correspondente combinação dos fatores de produção a serem empregados

depende não somente de parâmetros sinalizados pelo Poder Público, mas especialmente das forças que movem os mercados, interno e externo.

Apesar de caberem privativamente ao produtor rural as decisões referentes ao seu empreendimento, a falta de previsibilidade quanto à política agrícola a vigorar em médio ou longo prazo dificulta a escolha entre opções disponíveis e a tomada de decisões relativas a investimentos. Uma possível consequência seria a perda de eficiência dos sistemas produtivos, patamares mais elevados de custos e menor geração de emprego e renda.

Ao limitar o planejamento e a execução da política agrícola ao período de um único ano agrícola, o Poder Público deixa de exercer uma de suas principais atribuições: a de orientar o desenvolvimento econômico e reduzir as incertezas a que as atividades econômicas estão expostas.

Opções I e II: as opções consideradas procuram assegurar a efetiva implementação de planejamentos e evitar, ou ao menos reduzir ao máximo, problema recorrente: descontinuidade das ações governamentais por mudança de governo ou alteração na correlação de forças entre os diversos grupos de interesse que anualmente influem na distribuição dos recursos orçamentários.

Adicionalmente, assegurariam uma participação mais efetiva do Poder Legislativo na definição da política agrícola brasileira, mediante a discussão e votação das respectivas matérias contidas nos projetos de lei do PPA, LDO e LOA.

Entretanto, significam uma hierarquização da sistemática orçamentária muito mais rígida que a atualmente praticada. Caso haja súbita necessidade de alteração no conjunto da política agrícola, em razão de evento fortuito no contexto econômico nacional ou internacional, haveria menor agilidade para o ajuste em razão da necessidade de alterações legislativas.

5.3. Impactos ambientais:

Opção 0: a falta de previsibilidade em longo prazo, como se demonstrou decorrer do modelo de política agrícola atualmente adotado no País, não estimula o investimento no cultivo de espécies florestais, cujo desfrute somente ocorre em longo prazo. Para o produtor rural brasileiro é mais seguro investir no cultivo de espécies anuais, de cuja colheita espera obter recursos suficientes para pagar o financiamento e garantir alguma margem de lucro.

Opções I e II: a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (novo Código Florestal), e outras normas legais em vigor determinam ao proprietário rural a manutenção de áreas de preservação permanente e de reserva legal e sua recomposição, quando necessário. Essa legislação permite a utilização econômica e sustentável da área de reserva legal, mediante plano de manejo.

Caso o Poder Público defina ações de política agrícola de longo prazo, como propõe o PL nº 2.478/2011, o produtor rural poderá fazer muito mais que o mínimo exigido pela legislação ambiental, inclusive utilizar maiores glebas para o cultivo de espécies florestais, nativas ou exóticas, o que contribui positivamente para a redução da pressão sobre a vegetação nativa, extraída de forma legal ou ilegal para fins econômicos, a proteção ambiental e a multiplicação da biodiversidade e, conseqüentemente, para a redução do dilema entre produzir e preservar.

Desta forma, considera-se que as opções I e II possam implicar um impacto ambiental positivo.

6. AVALIAÇÃO COMPARATIVA

Opção 0: manter a atual sistemática de priorizar o planejamento de curto prazo da política agrícola com base em planos-safra anuais.

- a) **Vantagem:** confere ao governo maior flexibilidade para lançar planos agrícolas anuais de conformidade com as prioridades e contingências que se manifestam na conjuntura econômica.
- b) **Desvantagem:** abdica-se da oportunidade de, por força de lei, ampliar-se o horizonte de planejamento das políticas voltadas para o setor agropecuário.
- c) **Horizonte temporal:** imediato.

Opção 1: aprovação da proposição em exame – PL nº 2.478, de 2011

- a) **Vantagem:** ampliar o horizonte de planejamento das políticas voltadas para o setor agropecuário.
- b) **Desvantagem:** desalinhamento em relação à legislação orçamentária (PPA, LDO e LOA) e também em relação às legislaturas e mandatos presidenciais.
- c) **Horizonte de tempo:** estimam-se três anos para a conclusão da tramitação da proposição no Congresso Nacional.

Opção 2: apresentação de proposição vinculando o planejamento agrícola ao conjunto de leis orçamentárias: plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais.

- a) **Vantagens:** evitar a descontinuidade de ações governamentais por mudança de governo ou alteração na correlação de forças entre os diversos grupos de interesse e assegurar maior participação do Poder Legislativo na definição da política agrícola brasileira.



b) Desvantagem: hierarquização da sistemática orçamentária muito mais rígida que a atualmente praticada.

c) Horizonte temporal: estimam-se cinco anos para a tramitação da proposição no Congresso Nacional.

Consideramos mais indicada a **opção 2**, que poderia viabilizar-se mediante o oferecimento de substitutivo ao PL nº 2.478, de 2011.

7. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

A tramitação do PL nº 2.478, de 2011, deverá ser monitorada nas duas Casas do Congresso Nacional por meio do sistema de acompanhamento de proposições.

Caso o projeto seja aprovado, em seu formato original ou com alterações, e sancionado com ou sem vetos, seus impactos na política agrícola nacional poderão ser avaliados por meio do levantamento sistemático de dados inerentes ao setor agropecuário, tais como: área cultivada anualmente com diferentes lavouras; área financiada e montante de recursos aplicados; comércio de máquinas e insumos agropecuários; evolução dos rebanhos bovino, suíno, aves e outros animais; produção anual de grãos, frutas, hortaliças, carnes e outros produtos de origem animal ou vegetal; exportações de produtos agropecuários; etc.