

Por uma agência reguladora do agronegócio

*João Eduardo Lopes Queiroz**

Resumo: Neste trabalho, relata-se a forma como se realiza a intervenção do Estado na agricultura, abordando as instituições responsáveis por essa regulação e os meios que ela utiliza para sua concretude. O crédito rural é meio importante para efetivar a intervenção e as teorias interventivas historicamente utilizadas para o setor. Por fim, discute-se a implantação de um modelo regulatório mais concentrado para o agronegócio no Brasil.

Palavras-chave: Intervenção do Estado na economia agrícola. Crédito rural. Agência Reguladora do Agronegócio. Política agrícola.

* Reitor do Centro de Ensino Superior de São Gotardo (CESG). Pós-graduado em Direito Administrativo Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, onde lecionou esta disciplina como professor convidado. Doutorando em Direito pela Universidad de Valladolid/Universidad de Buenos Aires. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Gestão do Agronegócio da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR), em parceria com o CESG. Professor de Direito Administrativo e Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado em nível de pós-graduação. Coordenador e autor das obras: *Direito do agronegócio* (Belo Horizonte: Fórum, 2005; 2010), *Curso de direito administrativo econômico*, v. I, II e III (São Paulo: Malheiros, 2006) e *Direito administrativo: ponto a ponto*, t. I e II. (Rio de Janeiro: Campus). E-mail: joao_edu_lopes@hotmail.com.

1 INTRODUÇÃO

A importância do setor do agronegócio, tanto nacional como mundial, é altamente evidenciada, dentre outros meios, pelo alto volume de recursos que movimenta, pela inserção social que provoca, pela manutenção das famílias no campo, pelo número de empregos que gera, por ser absolutamente fundamental.

Mas essa condição de imprescindível não tem oferecido ao setor primário, principalmente aqui no Brasil, garantias de recursos, políticas públicas ou preços justos para os produtos agropecuários.

A resposta está contida na própria pergunta: é competente quem consegue fazer seu negócio sobreviver? Para que um negócio sobreviva (seja ele qual for) é preciso fazer com que ele dê resultados econômicos suficientes para cobrir todos os gastos ocorridos, remunerar seu operador e gerar lucro suficiente para que os investimentos necessários à adaptação constante do negócio às mudanças na realidade econômica sejam realizados.

O setor agropecuário sempre foi considerado “atrasado” em relação aos demais segmentos da economia, no sentido de utilização de *novas tecnologias* e *técnicas administrativas*. Argumentava-se até o início desta década que era justamente por essa característica que não foi dada a devida atenção a esse setor.

Atualmente, há um movimento crescente de empregos de novas tecnologias, denominadas “Agricultura de Precisão”, todavia, não há um movimento efetivo do Estado à concessão de empréstimos a juros favoráveis para investimentos nessas novas tecnologias por parte dos produtores, restando-lhes buscar financiamento privado, ou financiamento próprio. Isso compromete, de certa forma, os recursos orçamentários destinados à produção agrícola, mas, principalmente, torna a Agricultura de

Precisão acessível apenas aos produtores com melhores condições financeiras. Entretanto, isso acaba comprometendo, também, o princípio da igualdade no campo, uma vez que os usuários dessa tecnologia obtêm redução no custo de produção – tanto no custo financeiro (menos mão de obra e menor consumo desnecessário de fertilizantes e água) quanto no custo ambiental (menos desgaste e degradação do solo – pelo fato de se calcular com exatidão o adubo ou agrotóxico que determinado ponto daquele solo necessita, associado ao menor consumo de água para irrigação); e de outro lado se encontram os produtores que possuem essa tecnologia, envolvendo custos maiores no produto final.

Mas o problema só se evidencia quando os utentes da Agricultura de Precisão colocam seus produtos no mercado a um valor bem abaixo e quase similar aos dos produtores que não usam essa tecnologia, fazendo com esses, que são na verdade tomadores de preços, tenham que se sujeitar a vender seus produtos com uma margem de lucro ínfima, ou em muitas vezes vendendo abaixo do custo de produção.

Nesse sentido, tem se discutido o que deveria ser feito para servir de instrumento regulatório e gerador de informações técnicas e administrativas para que os atores do agronegócio tomem suas decisões inserindo-se na gestão moderna do agronegócio.

Propostas não faltam. Dentre elas surgiu, recentemente, a discussão sobre a possibilidade legal de criação de uma Agência Reguladora Setorial para o Agronegócio.

De outro lado, a dúvida se perfaz nos limites possíveis de atuação dessa agência, bem como quais seriam suas principais atribuições. Para isso teria como possibilidade a adoção de um *benchmarking* em relação à regulação ocorrida nos Estados Unidos da América e na União Europeia, para avaliar, por meio de uma estrutura de comparação entre essas regulações

bem-sucedidas, qual seria a melhor forma a ser adotada no Continente Latino-Americano, dadas suas intrínsecas características jurídico-econômicas.

Essa comparação visando a um novo marco regulatório que atinja melhores resultados torna-se importante diante da concepção de que estamos vivendo cada dia mais em um mundo mais plano¹ e marcado por uma competitividade nunca antes vista no mercado mundial, e o setor agroindustrial também deve se orientar no sentido de otimizar resultados e buscar uma gestão sustentável a longo prazo.

Todavia, o setor público não pode, para tanto, continuar a ser coadjuvante desse processo, devendo promover mudanças administrativas internas e reformas estruturais com o objetivo de andar junto com as inovações e as expectativas do setor privado.

2 ENTIDADES QUE ATUAM DIRETAMENTE NA REGULAÇÃO DO AGRONEGÓCIO

A privatização trouxe ao mundo um novo quadro. Isso porque, além de os governos federais, estaduais e municipais e suas empresas participarem de atividades eminentemente públicas por natureza, atualmente empresas privadas atuam em serviços de utilidade pública. Dada a importância desses serviços é que o Estado continua regulando-os, por exemplo, por meio das tão criticadas agências de

¹ Cf. FRIEDMAN, Thomas L. *O mundo é plano*. Tradução de Cristina Serra, Sergio Duarte e Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva; 2009. O autor analisa o progresso da globalização enfatizando o início do século XXI. Parte do princípio de que a competitividade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento está cada dia mais nivelada. Aduz ainda, que, em virtude da globalização e da conseqüente expansão tecnológica, a percepção das pessoas em relação ao mundo estão caminhando quase em um mesmo sentido, daí a necessidade de mudanças estruturais em todos os países, companhias e indivíduos, para que as suas economias se mantenham competitivas no mercado global, onde as divisões históricas, regionais e geográficas estão cada vez menos relevantes.

regulação, que são reflexos dessa diminuição inexorável do setor público, já que essas agências não se justificariam se não tivesse ocorrido essa onda privatizante, embora sua existência não decorra das privatizações, pois em outros países esse modelo existe há mais de meio século. Entretanto, no Brasil, seu surgimento, com toda a autonomia que lhe foi destinada, ocorreu em virtude das privatizações que em determinado período se aceleraram tanto que necessitavam de um ente regulador para as empresas, agora privadas, que atuam no mercado prestando serviços públicos.

Nessa linha, Bilac Pinto já notava, em 1941, que,

no plano do Estado, os fatos mais característicos da nossa época são a sua intervenção, cada vez mais ampla, no domínio econômico e na ordem social. O relevo singular dessa constatação decorre da universalidade do fenômeno, que contemporaneamente se verifica, embora por maneiras diferentes, em todos os meridianos políticos do mundo.²

Odete Medauar explica a significação do termo regulação e também da autorregulação:

Regulação, no atual contexto, abrange: a edição de normas; a fiscalização do seu cumprimento; a atribuição de habilitações (por exemplo, autorização, permissão, concessão); a imposição de sanções; a mediação de conflitos (para preveni-los ou resolvê-los, utilizando variadas técnicas, por exemplo: consulta pública; audiência pública; celebração de compromisso de cessação e compromisso de ajustamento). Não se inclui necessariamente na atividade regulatória a fixação de políticas para o setor, mas seria viável a contribuição das agências para tanto, com a participação de representantes de todos os segmentos envolvidos.³

² PINTO, Bilac. *Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública*, p. 1.

³ MEDAUAR, Odete. Regulação e auto-regulação. *Revista Interesse Público*, p. 49.

Já as autorregulações, segundo a autora, podem ser induzidas e controladas quando “oriundas dos próprios agentes que seriam regulados”. Entretanto, ainda segundo a autora, esse tipo de autorregulação “parece duvidoso se não houver a atuação do Poder Público”. Ainda segundo Medauar, pode-se ter a autorregulação dirigida. Nesse caso,

ocorre uma troca entre o Estado e grupos privados; estes aceitam limitar sua liberdade de ação sob dupla condição:

- a) garantia de não haver imposição de regulação autoritária;
- b) o Poder Público lhes conferir o poder de fixar normas para si próprios. Exemplo: bancos na Suíça.⁴

Outro tipo de autorregulação vislumbrado por Medauar é aquela em que não há atuação do ente regulador e, nesse caso, exclui-se da regulação. Exemplo: regulamentos de empresa; código de conduta da empresa; autorregulamentação na área da publicidade; selos de qualidade; *standards* de qualidade; a autorregulação do setor sucroalcooleiro exercida pela União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA)⁵ no Brasil. Segundo a

⁴ MEDAUAR, Odete. Regulação e auto-regulação. *Revista Interesse Público*, p. 50

⁵ “**Histórico**

A União da Indústria de Cana-de-Açúcar (UNICA) é a maior organização representativa do setor de açúcar e bioetanol do Brasil. Sua criação, em 1997, resultou da fusão de diversas organizações setoriais do Estado de São Paulo, após a desregulamentação do setor no País. A associação se expressa e atua em sintonia com os interesses dos produtores de açúcar, etanol e bioeletricidade tanto no Brasil como ao redor do mundo. As 119 companhias associadas à UNICA são responsáveis por mais de 50% do etanol e 60% do açúcar produzidos no Brasil. A UNICA é gerida por um Conselho Deliberativo, integrado por representantes de suas associadas e uma equipe de experientes executivos, especialistas e consultores técnicos, dedicados em tempo integral. O domínio técnico da UNICA compreende as áreas de meio-ambiente, energia, tecnologia, comércio exterior, responsabilidade social corporativa, sustentabilidade, legislação, economia

autora, “a desregulamentação vem geralmente acompanhada de autorregulação”.⁶

e comunicação. No final de 2007, a UNICA abriu o seu primeiro escritório internacional nos Estados Unidos e em 2008, na Europa, como parte de sua política de prover informações detalhadas e atualizadas sobre as importantes contribuições sócio-econômicas e ambientais do setor de açúcar, etanol e bioeletricidade a interlocutores como consumidores, governos, ONGs, empresas e mídia.

Missão

A missão da UNICA é liderar o processo de transformação do tradicional setor de cana-de-açúcar em uma moderna agroindústria capaz de competir de modo sustentável no Brasil e ao redor do mundo nas áreas de etanol, açúcar e bioeletricidade.

Prioridades

- Consolidar o etanol como uma *commodity* global no setor de combustíveis;
- Promover a demanda do etanol como um combustível veicular limpo e expandir seu uso em outros setores;
- Fomentar a produção em larga escala da bioeletricidade para o mercado brasileiro.
- Auxiliar as empresas associadas a se tornar modelos de sustentabilidade sócio-ambiental;
- Divulgar dados científicos críveis relacionados aos avanços competitivos da cana-de-açúcar e do etanol.

Estratégias

- Dar suporte às melhores práticas do agronegócio de cana-de-açúcar em um ambiente competitivo de livre mercado;
- Promover a expansão global da produção e do consumo de etanol, além de seu comércio sem barreiras pelos mercados internacionais;
- Aperfeiçoar continuamente a sustentabilidade socioambiental da cadeia produtiva da cana-de-açúcar;
- Liderar negociações para reduzir e/ou eliminar as barreiras distorcidas do comércio de açúcar e etanol;
- Promover a geração de bioeletricidade como uma alternativa confiável à energia fóssil;
- Encorajar pesquisas de novas tecnologias de etanol, incluindo biorrefinarias;
- Tornar-se uma referência global de informações e análises críveis sobre o setor de cana-de-açúcar.” (Disponível em: <http://www.unica.com.br>. Acesso em: 30 jan. 2010)

⁶ MEDAUAR, Odete. Regulação e auto-regulação. *Revista Interesse Público*, p. 51. Texto disponível em: <http://www.unica.com.br>. Acesso em: 30 jan. 2010.

De outro lado, entretanto, a experiência brasileira de intervenção estatal na economia agrícola, como ressalta nessa linha a economista Márcia Azanha Ferraz Dias de Moraes, faz emergir outra questão: “A dualidade entre as falhas de mercado e as falhas de governo, já que o Estado e as agências reguladoras nem sempre operam com a eficiência esperada”.⁷ Dessas falhas de mercado é que surgem argumentos a favor da intervenção estatal e diretamente legitimam essa intervenção. A crítica que se faz em relação à intervenção estatal é que os modelos apresentados até então não têm conhecido a eficiência, principalmente pela falta e, às vezes, exclusão da participação do setor produtivo na elaboração dos atos regulatórios. Diante disso, podemos considerar *a priori* que, mesmo tendo as falhas de mercado como fator legitimador da intervenção estatal, em contrapartida, temos que “as políticas ou as falhas do Governo levam a uma reavaliação de seu papel”.⁸

A autorregulação surge, portanto, na tentativa de reduzir os custos de transação, tendo como seu principal instrumento de atuação o emprego dos denominados mecanismos de “Estruturas de Governança”. A doutrina coloca como Estruturas de Governança “o mercado *spot*, contratos de suprimento regular, contratos de longo prazo com cláusulas de monitoramento, integração vertical, entre outras”.⁹

⁷ MORAES, Márcia Azanha Ferraz Dias de. Desregulamentação da agroindústria canavieira: novas formas de atuação do estado e desafios do setor privado. In: MORAES, Márcia Azanha Ferraz Dias; SHIKIDA, Pery Francisco Assis (Org.). *Agroindústria canavieira no Brasil*, p. 38.

⁸ MORAES, Márcia Azanha Ferraz Dias de. Desregulamentação da agroindústria canavieira: novas formas de atuação do Estado e desafios do setor privado. In: MORAES, Márcia Azanha Ferraz Dias; SHIKIDA, Pery Francisco Assis (Org.). *Agroindústria canavieira no Brasil*, p. 38.

⁹ FARINA, Elizabeth M. M. Querido. Teoria econômica, oligopólios e política antitruste. *Revista de Direito da Concorrência*, p. 53.

Roberto de Ulhôa Cintra ainda indica as fontes de regulação, que, segundo ele, seriam:

- a) normas emanadas do Poder Executivo;
- b) normas emanadas do Poder Legislativo;
- c) decisões do Poder Judiciário;
- d) órgãos genéricos do Poder Executivo;
- e) agências especiais do Poder Executivo;
- f) agências independentes;
- g) organismos de classe com poderes expressamente delegados (auto-regulação); e
- h) organismos de classe sem poderes delegados (auto-regulação).¹⁰

Destarte, a tendência contemporânea de adotar métodos que visam regular o setor privado, que hoje atua também realizando funções que em tese caberiam ao setor público, tanto no que diz respeito aos problemas econômicos quanto aos de ordem social de um país, de eminência, passou a ser um propósito real. A regulação da atividade empresarial surge como um novo marco da economia de mercado, já que agora não é somente o Estado que controla a prestação de serviços públicos. Atualmente O Estado regula e fiscaliza os serviços, tornando-se, hoje, um mediador, um negociador entre a iniciativa privada e o setor público, de onde advém o surgimento das agências de regulação, que têm como objetivos:

- a) o estabelecimento de regras gerais que definam o desempenho das atividades sob sua tutela;
- b) o controle ou fiscalização de tais atividades, mesmo *ex officio*;

¹⁰ CINTRA, Roberto de Ulhôa. Regulação do mercado e as atribuições da CVM. *Digesto Econômico*, p. 80.

- c) o julgamento das questões controversas postas a seu encargo;
- d) a aplicação de medidas sancionatórias;
- e) a promoção, em virtude de delegação, de licitações para escolha do concessionário, permissionário ou autorizatário para prestar o serviço em questão (nas hipóteses que envolvam serviços públicos);
- f) a divulgação pública dos serviços regulados e seus meios de controle.¹¹

As agências reguladoras surgem, portanto, como intermediadoras entre o Estado e os prestadores de serviços de atividade econômica,¹² o que exigirá do administrador, a partir de agora, a diminuição considerável de suas características burocráticas e a ampliação de suas características negociadoras, ou seja, passa-se de uma administração burocrata para uma gerencial.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto explica tecnicamente os motivos de se sustentar a atribuição de poder normativo às agências reguladoras:

O poder normativo das agências reguladoras se enquadra como uma variedade de delegação, denominada pela doutrina de *deslegalização*, em que o que se pretende é atender à necessidade de uma normatividade essencialmente técnica com um mínimo de influência político-administrativa do Estado em certos setores de prestação de bens e de serviços públicos ou não. [...]. A

¹¹ CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e o seu poder normativo*, p. 80.

¹² Nesse sentido, Eros Roberto Grau leciona: “Ao afirmar que *serviço público* é tipo de *atividade econômica*, a ela atribui a significação de gênero no qual se inclui a *espécie, serviço público*. Ao afirmar que o *serviço público* está para o Setor Público assim como a *atividade econômica* está para o Setor Privado, a ela atribui a significação de espécie. Daí a verificação de que o *gênero – atividade econômica* – compreende duas *espécies*: o *serviço público* e a *atividade econômica*.” (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição*, p. 103)

deslegalização não produz legislação da mesma hierarquia que as leis, aqui entendidas no sentido amplo, como produtos dos processos legislativos políticos, tratados na Constituição de 1988 no art. 59 e seus sete incisos. [...]. Por esta razão, as normas reguladoras baixadas pelas agências delegatárias não podem alterar nem, muito menos, derogar as leis (no sentido amplo) bem como os atos normativos remissivos, delas derivados.¹³

“Regular” tem sido a saída, já que o Estado provedor mostrou-se insuficiente. Não foi possível ao Estado social sobreviver em face da velocidade das mudanças que foram atingindo os países e seus povos, principalmente os países subdesenvolvidos, que não conseguem se manter em um sistema coberto pela ignorância mundial em relação a seus problemas socioeconômicos, em concorrência com sua própria capacidade política limitada de solucioná-los. Esse fato está relacionado diretamente a problemas estruturais ligados, principalmente, aos serviços essenciais, tais como educação e saúde, e uma democracia aristocrata com formato patrimonialista.

Consideram-se, neste momento, como entidades que atuam na regulação do setor de agronegócios todas aquelas instituições que, de alguma forma, colaboram para o controle dos produtos agrícolas no mercado com liberação de financiamentos, investimentos em pesquisa para melhoramento, controle de estoques e armazenamento da produção, melhoramentos na Gestão do Agronegócio (aqui inseridas a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – Emater – e algumas universidades) e também comercialização.

¹³ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações no direito administrativo*, p. 182.

2.1 Ministério da Agricultura, Pecuária Abastecimento (Mapa)

O Ministério da Agricultura, originalmente denominado “Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas”, foi criado no século XIX por decisão da Assembleia Legislativa, quando da promulgação do Decreto Imperial n. 1.067, de 28 de julho de 1860, passando a integrar a estrutura formal do Gabinete do 2º Império.

A estrutura organizacional da Secretaria dos Negócios da Agricultura perdurou por 32 anos, quando, no início do Regime Republicano, foi extinta e suas atribuições absorvidas pelo Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas, com fulcro no disposto no Decreto n. 1.142 de 2 de novembro de 1892. Pelo disposto em referido diploma legal, os assuntos da agricultura ficaram obscuramente afetos à 2ª Secção da 3ª Diretoria daquele Ministério.

A subordinação ao Ministério da Indústria, Viação e Obras Públicas vigorou por 17 anos, quando na edição do Decreto n. 7.501, de 12 de agosto de 1909 foi recriada a Pasta da Agricultura, incorporando, ainda, as competências e atividades ligadas à indústria e ao comércio, sob a designação de Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

Pelo Decreto n. 19.448, de 3 de dezembro de 1930, passou o Ministério da Agricultura a compor a estrutura governamental da República, sendo-lhe atribuído, de direito, no cenário nacional, a proeminência político-econômica devida.

Em síntese, as competências e a estrutura organizacional do Ministério da Agricultura permaneceram inalteradas por 50 anos, quando, na década de 1980, foram excluídos de sua competência os assuntos relativos à reforma agrária e aos recursos florestais e pesqueiros.

Posteriormente, em 15 de março de 1990, com a promulgação da Medida Provisória n. 150, convertida na Lei n. 8.028, de 12 de abril de 1990, que dispôs sobre a “reorganização e funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios”, foi criada uma nova Pasta da Agricultura, à qual foram outorgadas as tradicionais atribuições, à exceção do abastecimento, acrescidas daquelas relacionadas às ações de coordenação política e à execução da reforma agrária e dos assuntos de irrigação.

Depois de 1990, em razão das competências que lhe foram sendo ou não conferidas, a denominação e a estrutura organizacional da Pasta da Agricultura foram sendo adequadas.

Os assuntos de *competência* do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) são os relacionados à política agrícola; à produção e fomento agropecuário; ao mercado, comercialização e abastecimento agropecuário, inclusive estoques reguladores e estratégicos; à informação agrícola; à defesa sanitária animal e vegetal; à fiscalização dos insumos utilizados nas atividades agropecuárias e da prestação de serviços no setor; à classificação e inspeção de produtos e derivados animais e vegetais, inclusive em ações de apoio às atividades exercidas pelo Ministério da Fazenda, no que se refere ao comércio exterior; à proteção, conservação e manejo do solo, voltados ao processo produtivo agrícola e pecuário; à pesquisa tecnológica em agricultura e pecuária; à meteorologia e climatologia; ao cooperativismo e ao associativismo rural; à energização rural, agroenergia, inclusive eletrificação rural; à assistência técnica e extensão rural; e ao planejamento e exercício da ação governamental nas atividades do setor agroindustrial canavieiro.

O ex-Ministro do Mapa explica qual é a *missão* desse Ministério. Segundo Roberto Rodrigues,

a missão institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) é estimular o aumento da produção

agropecuária e o desenvolvimento do agronegócio, com objetivo de atender ao consumo interno e formar excedentes para exportação.¹⁴

Integram sua *estrutura básica* uma Secretaria-Executiva, o Gabinete do Ministro, a Consultoria Jurídica, o Conselho Nacional de Política Agrícola e o Deliberativo da Política do Café, as Comissões Especiais de Recursos e a Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, o Instituto Nacional de Meteorologia e cinco secretarias.

Antônio Martins Arantes Lício¹⁵ explica que a *função* do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento

é de mobilizar o suporte de todos os agentes públicos do Governo Federal, além de si próprio, ao setor produtivo agrícola, entendido no sentido. [...] de agronegócio. [...] No seu âmbito interno de atuação ele provê os serviços de regulamentação e fiscalização visando a otimização da sanidade vegetal e animal, assim como a prevenção da contaminação da saúde humana por agentes oriundos da atividade agrícola – vegetais, animais e insumos.

Ligada à estrutura do Mapa, encontra-se a Secretaria de Políticas Agrícolas, que é o órgão responsável pelo estudo e análise de políticas agrícolas que devem ser implantadas e executadas pelo Ministério. Ela atua interligando todos os órgãos vinculados ao Ministério, quando da execução de uma política a ser estabelecida. Grande parte das políticas agrícolas traçadas por essa Secretaria são executadas pela Conab e por instituições financeiras oficiais, tais como o Banco do Brasil e o BNDES.

¹⁴ RODRIGUES, Roberto. Banco do Brasil: principal agente financeiro do governo. *Revista de Política Agrícola*: Mapa, p. 3.

¹⁵ ARANTES LÍCIO, Antônio Martinho. O Ministério da Agricultura e o agronegócio. In: CALDAS, Ruy de Araújo (Ed.). *Agronegócio brasileiro*, p. 119-121.

2.2 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

Os governos, muitas vezes, subsidiam estudos de melhoramento de técnicas agrícolas ou mantêm empresas criadas com esse objetivo, assim como programas que visam estimular os produtores a modernizar os equipamentos e as técnicas utilizadas no plantio e na conservação dos produtos.

A Embrapa tem por missão *viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do espaço rural, com foco no agronegócio, por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício dos diversos segmentos da sociedade brasileira.*

Para atingir seus objetivos, atualmente ela conta com 37 Centros de Pesquisa, 3 Serviços e 11 Unidades Centrais, presentes em quase todos os Estados da Federação, nas mais diferentes condições ecológicas.

Para chegar a ser uma das maiores instituições de pesquisa do mundo tropical, a Empresa investiu, sobretudo, no treinamento de recursos humanos, possuindo, hoje, 8.619 empregados, dos quais 2.221 são pesquisadores, 45% com mestrado e 53% com doutorado, operando um orçamento da ordem de R\$ 1 bilhão em 2009.¹⁶

Um dos instrumentos eficazes de política pública realizado pela Embrapa é o Zoneamento Agrícola, que nada mais é do que um trabalho técnico, conduzido por essa empresa, com a coordenação do Mapa, que procura identificar riscos climáticos, em especial no que respeita à falta de água durante os estágios críticos das culturas, definindo as melhores épocas de plantio. Outros fatores que também são analisados: temperaturas, ocorrência de geadas e os mapas que identificam os vários tipos de solo de

¹⁶ Disponível em: <http://www.embrapa.br>. Acesso em: 30 jan. 2010.

cada município e/ou região. Dessa forma, o zoneamento agrícola define os períodos favoráveis de plantio para cada município (melhor época de semeadura), as culturas recomendadas, as doenças e pragas não cobertas pelo Seguro Agrícola – Proagro, e os produtores das sementes das várias culturas indicadas. O zoneamento agrícola é divulgado pelo Mapa no início de cada ano agrícola ou ciclo de plantio. Atualmente, o zoneamento ganhou maior importância em razão da nova dinâmica de normatização do crédito e seguro agrícola implementada por meio de Resoluções do Banco Central do Brasil, que restringe o enquadramento no Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro) a empreendimentos conduzidos na área de abrangência e sob as condições do zoneamento agrícola. Isto significa que, para que os agricultores consigam recursos nos bancos para custear a safra e para que tenham direito ao seguro agrícola, é necessário que as culturas em questão estejam devidamente zoneadas.

2.3 Companhia Nacional de Abastecimento (Conab)

A Conab é uma empresa pública, vinculada ao Mapa, criada por Decreto Presidencial e autorizada pela Lei n. 8.029, de 12 de abril de 1990, tendo iniciado suas atividades em 1º de janeiro de 1991.

Em relação à Conab, Antônio Martins Arantes Lício¹⁷ explica suas atribuições:

a Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), empresa pública que tem por atribuições básicas a gerência da política agrícola no segmento do abastecimento alimentar e a execução da Política de Garantia de Preços Mínimos, objetivando principalmente a garantia do atendimento das necessidades

¹⁷ ARANTES LÍCIO, Antônio Martinho. O Ministério da Agricultura e o agronegócio. In: CALDAS, Ruy de Araújo (Ed.). *Agronegócio brasileiro*, p. 119-121.

básicas das camadas mais pobres da sociedade, através da distribuição de cestas básicas.

O surgimento da Conab representou um passo importante na racionalização da estrutura do Governo Federal, pois originou-se da fusão de três empresas públicas –, a Companhia Brasileira de Alimentos (Cobal), Companhia de Financiamento da Produção (CFP) e a Companhia Brasileira de Armazenamento (Cibrazem) – que atuavam em áreas distintas e complementares, ou seja, abastecimento, fomento à produção agrícola e armazenagem, respectivamente.

A Conab é a agência oficial do Governo Federal, encarregada de gerir as políticas agrícolas e de abastecimento, visando assegurar o atendimento das necessidades básicas da sociedade, preservando e estimulando os mecanismos de mercado.

A Empresa possui uma estrutura convencional, contando com a Presidência, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e três Diretorias na Matriz: Diretoria de Gestão Administrativa e Financeira (Diafi), Diretoria de Logística e Gestão Empresarial (Digem) e Diretoria de Gestão de Estoques (Diges).

Atua em todo território nacional, por meio de suas Superintendências Regionais, localizadas nos Estados do Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Piauí, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo, Tocantins e Distrito Federal. Vinculadas a elas, existem Unidades Armazenadoras (UA), de Comercialização (UC), Frigoríficas (UF) e de Processamento (UP), para a prestação dos serviços a que se destinam.

Tem como instrumentos básicos a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM); Prêmio para Escoamento de Produtos (PEP); Contrato de Opção; Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (Prop); Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro); Prêmio para

Equalização do Valor de Referência da Soja em Grãos (Pesoja); Vendas em Balcão – programa destinado aos pequenos criadores e agroindústrias de pequeno porte.

Promove, por meio seguro, a comercialização eletrônica de produtos e serviços relacionados às atividades finalísticas e de produtos e insumos para terceiros, e também presta serviços de armazenagem e de classificação de produtos agrícolas. Realiza levantamento de safras com forte utilização de geotecnologias, mantém informações e séries históricas de indicadores agropecuários, análise de mercado e conjunturas agrícolas.

Na área social, a Conab atua em parceria com o projeto *Fome Zero*, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo responsável pela logística do recebimento, armazenamento e distribuição dos donativos.

A Companhia também promove, via leilão eletrônico, a compra de alimentos para atendimento aos índios, quilombolas e assentados que se encontram em situação de carência alimentar e atua no Programa de Apoio à Agricultura Familiar, realizando a compra direta, a compra antecipada e os contratos de garantia de compra.

Atualmente, a Conab tem sido objeto de ostentação de vários partidos políticos, pois tem um orçamento de R\$ 5,2 bilhões de reais para 2007, e o principal, autonomia para decidir sobre a aplicação do dinheiro. Ademais, é a Conab que gerencia a execução da política agrícola e de abastecimento do Governo Federal. Só em 2006 gastou 3,88 bilhões de reais.¹⁸

2.3.1 Instrumentos de Política Agrícola geridos pela Conab

a) Política de garantia de preços mínimos (PGPM) – A PGPM, que foi estabelecida pelo Decreto-Lei n. 79/66, atribui

¹⁸ VALOR ECONÔMICO, Seção Agronegócios, p. B16.

à União a responsabilidade das normas para a fixação de preços mínimos e a execução das operações de financiamento e aquisição de produtos agropecuários. Atualmente é exercida e efetivada pela Conab.

Ela representa uma garantia de aquisição por parte do Poder Público dos excedentes da produção agrícola a um preço com um mínimo de segurança em relação ao ressarcimento do produtor rural pelos seus investimentos. Esses preços, mínimos, logicamente, são fixados antes do período de plantio, até como forma de entusiasmar o produtor a investir naquela determinada cadeia produtiva.

Por meio das Aquisições do Governo Federal (AGFs), a Conab garante, com base nos preços mínimos, a aquisição de produtos constantes da pauta de preços mínimos pelo Governo Federal, a qual se dá de forma direta e à vista.

Hildo Meirelles de Souza Filho e Antônio Márcio Buainain estudando os principais instrumentos da política agrícola brasileira, explicam que

o Programa de Garantia dos Preços Mínimos visa oferecer ao produtor uma proteção para os preços recebidos pelos produtos agrícolas. O preço para cada produto coberto pela política é anunciado antes do início do plantio e, teoricamente, define um piso para os preços recebidos pelos produtores: o ‘preço mínimo’. A política de preços mínimos é operacionalizada por meio dos Empréstimos do Governo Federal (EGF-cov) e das Aquisições do Governo Federal (AGF).

O EGF faz parte do PGPM e é um crédito para a comercialização da safra cuja finalidade é permitir que os produtores retenham parte da sua produção para vender nos meses de entressafra, quando se espera que os preços já tenham se recuperado da queda normal que ocorre durante a colheita. A *rationale* do EGF é que o conjunto dos agricultores é beneficiado, e não aqueles que se

utilizam diretamente do empréstimo de comercialização. O EGF permite que os produtores retenham parte de sua colheita em estoques, o que reduz a oferta sazonal e a pressão baixista sobre os preços de mercado em benefício do conjunto de agricultores. O EGF tem como parâmetro o ‘preço mínimo’ e como garantia a parte da produção estocada em armazéns credenciados pelo Governo. Caso os preços não se recuperem, os produtores têm a opção de transformar o EGF-cov (com opção de venda) em AGF, entregando ao Governo definitivamente a parte mantida em estoque de sua produção e liquidando assim o empréstimo de comercialização.

O AGF é o instrumento de garantia do preço mínimo, pois por meio desta operação o Governo adquire, ao preço mínimo, a produção. Ou seja, se os preços de mercado ficarem abaixo do mínimo, o Governo deve pagar aos agricultores o preço mínimo, adquirindo a produção e mantendo-a em estoque estratégico. Assumindo que o preço mínimo reflita o preço de equilíbrio de longo prazo no mercado, o preço de mercado não ficaria abaixo do mínimo em razão de desequilíbrios sazonais entre oferta e demanda, mas por causa de um excesso ‘estratégico’, que pode ser uma produção excedente em relação à demanda anual e às necessidades de manutenção de nível normal de estoques. Nesse caso, esse excedente seria retirado de circulação mediante aquisições governamentais (AGF) e transformado em estoque estratégico que só voltaria ao mercado quando o oposto ocorrer, ou seja, a oferta ficar abaixo da demanda devido a quebras de safra, choque de consumo etc. A aquisição pode ser direta (quando o produtor decide entregar a produção diretamente ao Governo, em geral, no período da colheita) ou indireta, quando o EGF-cov é liquidado pela entrega ao Governo da produção estocada.¹⁹

¹⁹ SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BUAINAIN, Antônio Márcio. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mario Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial*, p. 339-340.

Alexandre Bottino Bononi, ao tratar das atuais políticas agrícolas brasileiras, classifica seus principais instrumentos em:

- a) créditos para investimentos;
- b) custeio da produção e comercialização
- c) instrumentos de apoio à comercialização,
- d) seguro agrícola, por meio do Proagro.²⁰

Ao abordar a EGF, ele a classifica como crédito de comercialização, situando a AGF como instrumento de apoio. É uma classificação com efeitos apenas teóricos, já que, na prática, a aplicação se coloca apenas com efeitos endógenos à comercialização, garantindo ao produtor maior estabilidade na sua atividade depois da porteira.

Em relação a EGF, Bononi, ao admiti-lo como crédito para comercialização (EGF), atribui como sua principal finalidade permitir que os produtores retenham uma parte do que produziram, para vender na entressafra, a preços melhores, arcando os mesmos com os custos da armazenagem dos produtos.

Pondera, ainda, que o preço mínimo do produto constitui a referência para o valor do empréstimo, apontando-o como garantia desse empréstimo. A garantia do empréstimo é o próprio produto que fica depositado em armazéns credenciados pela Conab. Bononi admite que esses empréstimos são de grande utilidade para o agronegócio, pois, além de se apresentarem como instrumento para o fornecimento de capital de giro para empresas que se dedicam a beneficiar produtos agrícolas, são utilizados por empresas que adquirem produtos agrícolas para utilização como matéria-prima de produtores rurais ou cooperativas.

²⁰ BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas: principais instrumentos governamentais para fomento das atividades agrícolas (A intervenção do estado na agricultura). In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do agronegócio*, p. 99.

Em seguida, tratando a AGF como instrumento de apoio à comercialização, o autor preconiza que

consiste na venda, pura e simples, da produção ao governo. Seu objetivo é garantir o preço mínimo para os produtos agrícolas a fim de manter o nível de renda dos produtores.

Por meio deste instrumento, o governo adquire os excedentes em anos de safras abundantes, para posterior retorná-lo ao mercado em anos de escassez, ou seja, funciona como um mecanismo de equilíbrio entre a oferta e a demanda de uma safra para a outra, ora atendendo aos produtores ora aos consumidores. Os produtos cobertos pela AGF são os que possuem preços mínimos de garantia estipulados pelo Governo Federal.²¹

O EGF consiste no financiamento concedido por agente financeiro que opere com crédito rural, ficando o produto físico depositado como garantia do empréstimo. Esse mecanismo permite ao produtor esperar um preço melhor para vender sua produção. Existem três modalidades de EGF: a) empréstimo do Governo Federal, sem opção de venda (EGF/sob) para produtores rurais ou suas cooperativas; b) empréstimo do governo federal, sem opção de venda (EGF/sob) para beneficiadores, indústrias e cooperativas de produtores; c) Nota Promissória e Duplicata Rural.

b) Prêmio para escoamento de produtos (PEP) – O PEP constitui uma subvenção econômica concedida pelo Governo, por meio de leilão público, que será utilizada posteriormente pelo arrematante para a aquisição de produtos pelo valor de referência

²¹ BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas: principais instrumentos governamentais para fomento das atividades agrícolas (A intervenção do estado na agricultura). In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do agronegócio*, p. 126.

garantido pelo Governo Federal, observadas as condições previstas no seu regulamento e no aviso específico.

O principal objetivo desse instrumento é viabilizar a garantia de preços ao produtor e às cooperativas, sem necessidade de aquisição da produção pelo Governo Federal, e fomentar o abastecimento interno.

Alexandre Bottino Bononi frisa, ainda, que, por meio desse sistema intermediado pela Conab em leilões públicos via Bolsa de Mercadorias, há um pagamento de um prêmio por parte do Governo, configurado no resultado da diferença entre o preço pago pelo mercado e o preço mínimo pago pelo Governo, que é repassado para os compradores adquirentes dos produtos agrícolas com o objetivo de reduzir o ônus da manutenção da política de preços mínimos, o que evita gastos com a logística de armazenagem e transporte, bem como perdas resultantes dessa logística (deterioração, perdas e desvios de produtos).²²

c) Contrato de opção – O contrato de opção tem por finalidade proteger o produtor/cooperativa contra os riscos de queda nos preços de seu produto, já que o contrato é lançado no período da colheita de cada produto, enquanto o seu vencimento ocorrerá na respectiva entressafra; prorrogar os compromissos do Governo, em face da escassez de recursos do Tesouro Nacional; melhorar a execução das políticas oficiais de sustentação e regulação dos preços agrícolas no mercado interno, tornando-se instrumento alternativo à Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) na época da colheita.

²² BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas: principais instrumentos governamentais para fomento das atividades agrícolas (A intervenção do estado na agricultura). In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do agronegócio*, p. 125.

Os principais objetivos do contrato de opção, analisando-o como política agrícola, são:

- a) proteger o produtor/cooperativa contra os riscos de queda nos preços de seu produto;
- b) prorrogar os compromissos do Governo, em face da escassez de recursos do Tesouro Nacional;
- c) criar um instrumento de seguro de preços dos produtos agrícolas no País que não esteja necessariamente associado a dispêndios imediatos de recursos por parte do Tesouro Nacional;
- d) melhorar a execução das políticas oficiais de sustentação e regulação dos preços agrícolas no mercado interno, tornando-se instrumento alternativo à Política de Garantia de Preços Mínimos na época da colheita;
- e) contribuir para acelerar o desenvolvimento dos mercados a termos e de futuros de *commodities* agrícolas, modernizando os instrumentos de política agrícola adotados pelo Brasil. Tem como participantes os produtores rurais e/ou as cooperativas de produtores.

Todos os produtos contemplados pela política de garantia de preços mínimos são passíveis de comercialização por essa via, sendo os lançamentos do contrato de opção efetuados por decisão das autoridades governamentais, em função das condições de comercialização de cada produto.

d) Prêmio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola Oriundo de Contrato Privado de Opção de Venda (Prop) – O Prop tem por objeto a oferta de prêmio de risco para a aquisição de produto agropecuário oriundo de contrato privado de opção de venda, a ser lançado pelo arrematante do prêmio de risco.

Entende-se por prêmio de risco o valor máximo que o Governo Federal pagará ao arrematante que comprovar o lançamento de contrato privado de opção de venda e a aquisição do produto objeto do respectivo contrato. Esse valor do prêmio de risco será divulgado pela Conab, com antecedência de, no mínimo, dois dias úteis da data do leilão. O valor do prêmio de risco será ofertado de forma percentual decrescente, sendo definido após o leilão o valor máximo. Esse valor pode ser ajustado de acordo com as oscilações de mercado e baseado na média do índice de cotação de preços, conforme definido no aviso específico, no prazo mínimo de cinco dias úteis antecedentes ao leilão eletrônico, que contemplará o detalhamento da operação em que será realizada a oferta e as condições necessárias ao pleno cumprimento do objeto da operação. Portanto, o valor do prêmio de risco efetivamente a ser pago será divulgado pela Conab antes da data definida para a comprovação da operação e será realizado no prazo máximo de até dez dias úteis após a apresentação completa e correta dos documentos de comprovação da operação.

Esse leilão eletrônico será realizado na modalidade “cartela”, utilizando o Sistema Eletrônico de Comercialização da Conab (SEC), com interligação das Bolsas de Cereais, de Mercadorias e/ou de Futuros.

Podem participar (ou arrematar) todos os interessados que atendam às condições previstas no Regulamento que, na data da realização do leilão, estejam enquadrados no segmento previsto no Aviso específico; que estejam devidamente cadastrados perante a Bolsa por meio da qual pretendam realizar a operação e que estejam em situação regular no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf), no Sistema de Registro e Controle de Inadimplentes da Conab (Sircoi) e no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin).

A Conab poderá acompanhar qualquer fase da operação, pois os casos onde houver dúvidas ou omissão serão por ela julgados.

e) Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro) – O Pepro tem por objeto a oferta de prêmio equalizador a ser pago ao produtor rural e/ou à sua cooperativa pela venda e o escoamento do produto, como garantia do valor de referência, nas condições e abrangências previstas pela Conab. Entende-se por prêmio equalizador o valor máximo que o Governo Federal pagará ao arrematante, como garantia do valor de referência, pela venda e o escoamento do produto, nas condições estabelecidas em Aviso específico.

2.4 Centrais de Abastecimento S/A (Ceasa) e Companhia de Entrepostos e Armazéns-Gerais de São Paulo (Ceagesp)

A Ceasa é uma empresa de economia mista, vinculada ao Mapa. Seu principal negócio e sua missão consistem em promover soluções em abastecimento para o desenvolvimento equilibrado do sistema agroalimentar. Para tal, disponibiliza infraestrutura de apoio ao sistema de abastecimento alimentar estadual e nacional, locando espaço nas centrais de abastecimento para a comercialização de hortifrutigranjeiros, bem como prestando serviços de beneficiamento, guarda e conservação de produtos agropecuários e derivados, por meio de armazéns gerais.

A Ceasa contribui de modo efetivo para a política de segurança alimentar do Governo Federal. Para cumprir sua tarefa de elo logístico entre a produção e o consumo de alimentos, a Ceasa conta com colaboradores diretos e terceirizados; é parceira de universidades e centros de pesquisa e tecnologia, instituições públicas e privadas e busca, sistematicamente, otimizar seus

recursos, imprimindo mais eficiência em seus resultados. A Ceasa tem, entre seus compromissos estatutários, executar e controlar a política de abastecimento de alimentos nos Estados em que está inserida, mediante a implantação, instalação e administração de entrepostos atacadistas, por si e em parcerias, destinados a orientar e disciplinar a comercialização e distribuição de hortifrutigranjeiros e outros produtos alimentícios, sob a sua supervisão.

A Ceagesp surgiu em maio de 1969, da união de duas empresas mantidas pelo Governo do Estado – a Ceasa e a Companhia de Armazéns-Gerais do Estado de São Paulo (Cages). Atualmente a Companhia administra uma rede de armazenagem – incluindo armazéns, silos e graneleiros – e outra de entrepostagem, que asseguram grande parte do abastecimento do Estado. Por seus portões passam, todos os dias, cerca de 10 mil toneladas de frutas, verduras, legumes, pescados e flores, vindos de 1.300 municípios brasileiros e de outros países. A movimentação de mercadorias beira as 250 mil toneladas por mês e responde por quase 60% do abastecimento de hortícolas da Grande São Paulo.

As Centrais de Abastecimento também emitem títulos de crédito especiais (*warrants*), que possibilitam o financiamento dos estoques depositados. Produtores rurais, órgãos do Governo, exportadores e importadores, cooperativas e usinas estão entre seus clientes. A Ceagesp, em especial, é credenciada pela Bolsa de Mercadorias e Futuros para a guarda de mercadorias de seus clientes.

2.5 INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS

Algumas instituições financeiras, estatais e privadas, regulam indiretamente o agronegócio brasileiro mediante o oferecimento ou não de créditos.

A principal instituição financeira atuante nesse setor é o Banco do Brasil. Como ressalta o ex-Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Roberto Rodrigues, “o Banco do Brasil está presente em todas as partes do País, desde os pontos tradicionalmente produtores até as fronteiras agrícolas. É responsável pela implementação de quase 60% dos planos governamentais”.²³

A regulação realizada por essas instituições é decorrente do processo de disponibilidade financeira positiva para financiamento da produção, ou, também, pela disponibilidade negativa.

Na primeira hipótese, há uma dinamização do mercado agrícola produtivo, por meio de expectativas favoráveis vislumbradas pelos produtores com a liberação de créditos, em virtude da qual há uma expectativa maior de produção e, conseqüentemente, queda nos preços dos produtos agrícolas nos períodos de safra, já que a capacidade de armazenagem no Brasil para regular estoques deixa a desejar (GRÁF. 1).

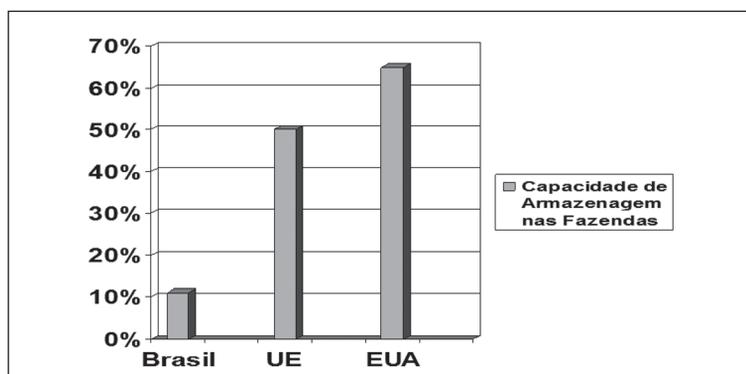


GRÁFICO 1 – Capacidade de armazenagem dos estoques nas fazendas²⁴

²³ RODRIGUES, Roberto. Banco do Brasil: principal agente financeiro do governo. *Revista de Política Agrícola*, p. 3.

²⁴ Cf. CORRÊA, Alessandra. A falta que faz um armazém. *Revista Exame*. Anuário do Agronegócio 2006-2007. p. 45, 1º jan. 2006.

No segundo caso, quando há falta de créditos, há diminuição na produção ou opção por financiamentos de Empresas Privadas do Mercado de Insumos, que assumiriam esse papel. Todavia, os juros muito mais altos e as posturas de cobrança sustentadas em formalização de processos executivos judiciais, quando do atraso nos pagamentos, acaba por regular o mercado para cima, ou seja, o preço dos produtos aumenta, contribuindo para a inflação – o que parece um paradoxo –, causando imensos prejuízos aos produtores.

3 O CRÉDITO RURAL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO

3.1 Noções gerais

O Sistema Nacional de Crédito Rural foi criado em 1965 (Lei n. 4.829). Anteriormente, a concessão era feita pelo Banco do Brasil, que em 1935 criou a Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Craei), que começou a operar em 1937.

O crédito rural é o suprimento de recursos financeiros para aplicação nas finalidades e condições preestabelecidas, apresentando-se como uma das formas de intervenção do Estado no domínio econômico, não tendo natureza de operação de mercado financeiro – pois se tivesse, seus juros não seriam de 8,75% ao ano. Na verdade, é uma redistribuição – a título de intervenção do Estado na agricultura – do que foi arrecadado por meio dos tributos impostos à atividade rural, que por si só já tem uma função social.

Os principais objetivos do crédito rural são:

- a) estimular os investimentos rurais, inclusive armazenamento, beneficiamento e industrialização de produtos agropecuários, quando efetuado pelo produtor na sua propriedade rural, por suas cooperativas ou por pessoas físicas ou jurídicas equiparadas aos produtores;

- b) favorecer o oportuno e adequado custeio da produção e a comercialização de produtos agropecuários;
- c) fortalecer o setor rural, notadamente no que se refere a pequenos e médios produtores;
- d) incentivar a introdução de métodos racionais no sistema de produção, visando o aumento da produtividade, a melhoria do padrão de vida das populações rurais e à adequada defesa do solo.

O crédito rural tem como finalidades financiar o custeio, o investimento ou a comercialização. Dessa forma, três são as espécies de crédito rural:

- a) crédito de custeio: destinado ao capital de giro para as atividades agrícolas;
- b) crédito de investimento: disponibilização de recursos necessários para a construção de instalações e compra de equipamentos;
- c) crédito de comercialização: relacionado à política de preços mínimos.

Os financiamentos de custeio agropecuário provenientes de crédito rural devem observar algumas condições básicas. Em relação aos seus sujeitos passivos, esses devem ser produtores rurais e suas cooperativas e/ou produtores – pessoas físicas ou jurídicas – que se dedicam às atividades específicas vinculadas ao setor de pesquisa ou produção de mudas ou sementes fiscalizadas ou certificadas; pesquisa ou produção de sêmen para inseminação artificial; prestação de serviços mecanizados, de natureza agropecuária, em imóveis rurais, inclusive para proteção do solo; prestação de serviços de inseminação artificial, em imóveis rurais; exploração de pesca, com fins comerciais; medição de lavouras.

Os créditos de investimentos, por sua vez, apresentam-se como estímulo positivo ao desenvolvimento tecnológico e estrutural da agricultura brasileira. Dessa forma, para que a agricultura brasileira seja mais competitiva em longo prazo, o Mapa priorizou a alocação de recursos para o investimento e a modernização do capital produtivo no campo. Esses programas de investimento são financiados com recursos do BNDES,²⁵ dos

²⁵ **BNDES/FINAME agrícola especial** – Os itens financiáveis são: a) aquisição, manutenção ou recuperação de máquinas, tratores, colheitadeiras, equipamentos e implementos agrícolas, inclusive plantadeiras destinadas ao plantio sob a técnica de plantio direto; sistemas de irrigação, ordenhadeiras mecânicas, tanques de resfriamento e homogeneização de leite; máquinas e equipamentos para avicultura, armazéns agrícolas, suinocultura, beneficiamento de algodão, beneficiamento ou industrialização de frutas e de produtos apícolas, unidades de beneficiamento de sementes, beneficiamento e conservação de pescados oriundos da aqüicultura; implantação ou modernização de frigoríficos com atuação em âmbito municipal ou estadual.

Programas do BNDES para a agricultura: PRODEFRUTA (abrange os programas originalmente lançados, como o Programa de Desenvolvimento da Vitivinicultura – Prodevinho; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Cacaicultura – Procacaju; o Programa de Desenvolvimento da Cajucultura – Procaju; e o Programa de Apoio à Fruticultura – Profruta; buscando o desenvolvimento da produção de espécies de frutas com potenciais mercadológicos interno e externo); MODERAGRO (abrange os programas originalmente lançados como Programa Nacional de Recuperação de Pastagens Degradadas – Propasto, Programa de Incentivo ao Uso de Corretivos de Solos – Prosolo e Programa de Sistematização de Várzeas – Sisvárzea e visa incentivar a correção e adubação dos solos, a recuperação das pastagens degradadas e o uso das várzeas já incorporadas ao processo produtivo, contribuindo para o aumento da produtividade de áreas em produção); PRODEAGRO (visa fomentar os setores da floricultura, ovinocaprinoicultura, apicultura, aqüicultura e alguns investimentos necessários às atividades de avicultura, suinocultura e sericicultura, os quais apresentam significativa importância para o desenvolvimento regional e vantagens comparativas no contexto da agropecuária nacional. Espera-se o incremento de produtividade e de produção e a melhoria dos padrões de qualidade dos produtos oriundos dessas atividades e, conseqüentemente, promover o aumento das vendas nos mercados interno e externo, em prol da melhoria do nível de renda e emprego nas regiões onde essas atividades são desenvolvidas); MODERINFRA (resultante da união entre Proazem e Proirriga, tem por objetivo apoiar o desenvolvimento da agropecuária irrigada sustentável, econômica e ambientalmente, minimizando o risco na produção, buscando aumentar a oferta de alimentos, fibras e biomassas

Fundos Constitucionais²⁶ e do Proger²⁷ Rural. São financiamentos com prazos de pagamento entre 5 e 12 anos e taxas de juros fixas.

para os mercados interno e externo, e ampliar a capacidade de armazenamento nas propriedades rurais; PRODECOOP (objetiva incrementar a competitividade do complexo agroindustrial das cooperativas brasileiras, por meio da modernização dos sistemas produtivos e de comercialização); PROPFLORA (mediante a liberação de crédito para implantação manutenção de florestas destinadas ao uso industrial, esse programa visa a contribuir para a redução do déficit existente no plantio de árvores utilizadas como matéria-prima pelas indústrias, principalmente a indústria moveleira; incrementar a diversificação das atividades produtivas no meio rural; gerar emprego e renda, de forma descentralizada; alavancar o desenvolvimento tecnológico e comercial do setor, e a arrecadação tributária, e reduzir a migração para as cidades, por meio da viabilização econômica de pequenas e médias propriedades; contribuir para a preservação das florestas nativas e ecossistemas remanescentes.); PROLEITE (tem por finalidade a modernização da pecuária leiteira através do financiamento de construção de instalações para silagem, distribuidor de adubo e calcário, distribuidor de esterco líquido, ensiladeira, material de inseminação artificial, misturador de ração, ordenhadeira mecânica, picadeira, equipamentos de geração de energia alternativa à eletricidade convencional, tanque de resfriamento, triturador e vagões forrageiros); e MODERFROTA (objetiva financiar a aquisição de tratores agrícolas e implementos associados, colheitadeiras e equipamentos para preparo, secagem e beneficiamento de café, com o objetivo de ampliar a produtividade agrícola e reduzir custos para o produtor rural, pelo aumento da eficiência dos equipamentos).

²⁶ “A Constituição Federal prevê em seu artigo 159 que a União deve direcionar 3% do que arrecada a título de impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, observando o que estabelece os pertinentes planos regionais de desenvolvimento. Os recursos são postos ao alcance do público via instituições financeiras de caráter regional como o Banco da Amazônia – BASA, o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil.

Os financiamentos devem ser tratados pelos financiadores e financiados com responsabilidade extrema, por se tratar de uma fonte de recursos especialíssima, onde o interesse social está em jogo.

Seguindo regras da Lei especial, o prestador não pode fazer constar do contrato, por exemplo, taxas de juros, época de capitalização dos encargos, penalidades moratórias, etc., senão nos limites impostos pelo legislador, pois é da essência desses financiamentos beneficiar o tomador e não necessariamente o prestador, embora o banco faz jus a certa remuneração pelo trabalho que desenvolve no processo de conceder e fiscalizar o crédito.

É preciso destacar que os fundos constitucionais, muito mais do que beneficiar os bancos, eles foram criados para promover o desenvolvimento econômico e

Com isso, viabiliza-se a modernização da agricultura brasileira, por meio da renovação do parque de máquinas, da correção dos solos, da renovação de pastagens, da construção de armazéns nas propriedades e da melhoria tecnológica para as culturas amparadas por programas específicos.

Os créditos de comercialização são os relacionados à política de preços mínimos e são executados pela Conab.

3.2 Os títulos de crédito rural

Os quatro títulos de créditos principais, para financiamento e comercialização na política agrícola brasileira são: a Cédula de Crédito Rural, a Nota de Crédito Rural, a Nota Promissória Rural e a Duplicata Rural.

Os dois primeiros funcionam como títulos utilizados para formalizar os financiamentos concedidos pelos integrantes do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR). A primeira, Cédula de Crédito Rural é utilizada para a concessão de financiamento com garantia real – seja o penhor, seja a hipoteca. A segunda, a nota de crédito rural, se presta unicamente à firmação de mútuo

social da região onde aplicados, daí a razão de se sujeitarem as normas especiais.” (PEREIRA, Lutero de Paiva. Fundos constitucionais. Revista *Panorama Rural outubro de 2005*, p. 65)

²⁷ O Programa de Geração de Emprego e Renda Rural (Proger Rural), instituído pela Resolução n. 82, de 3 de maio de 1995, e normatizado pela Resolução n. 89, de 4 de outubro 1995, com alterações introduzidas pela Resolução n. 288, de 23 de julho de 2002, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), tem como objetivo promover o aumento da produção agropecuária e a melhoria da produtividade, bem como também maior absorção de mão de obra, mediante a concessão de financiamentos que visem ao desenvolvimento de atividades rurais dos micros e pequenos produtores, de forma individual ou coletiva, associada a programas de qualificação, assistência técnica e de extensão rural. As normas e condições básicas aplicáveis às operações de crédito ao abrigo do Proger Rural foram atualizadas nos termos da Resolução CMN/Bacen n. 3.090, de 25 de junho de 2003.

com garantia fidejussória. Ambos os títulos estão regulados pelos Artigos 9º a 29 do Decreto-Lei n. 167/67.

O terceiro título, a Nota Promissória Rural, é regimentada nos arts. 42 a 45 do mesmo Decreto-Lei n. 167/67 e utilizada basicamente na venda a prazo dos produtos de natureza agrossilvopastoris. Quando as cooperativas recebem de seus cooperados tais produtos ou quando ela mesma entrega bens de produção ou de consumo a seus associados, essa cártula é igualmente utilizada para o negócio.

O quarto título de crédito utilizado, a Duplicata Rural, está disciplinado nos arts. 46 a 54 do citado decreto-lei. Esse título é utilizado para formalizar as vendas a prazo de quaisquer bens de natureza agrossilvopastoris de produtores rurais e/ou de suas cooperativas. Os produtores rurais, desde 1967, praticamente utilizaram somente esses títulos para as operações de crédito nos bancos e compra e venda de produtos perante as cooperativas agrícolas.

Com a modernização das comercializações agrícolas e a abertura econômica, os produtores começaram a promover a venda antecipada da produção, o que gerou, posteriormente, já em 1994, a formalização jurídica desse tipo de comercialização. Por meio da Lei n. 8.989/94, foi instituída a Cédula de Produto Rural (CPR), para regular essas transações de forma mais específica.

O emitente desse título promete entregar ao credor a quantidade de produto registrada em seu favor, na data de entrega previamente estabelecida, na qualidade, quantidade e condições convencionadas e no lugar estabelecido. Dessa forma, com a utilização desse instrumento, o produtor rural pode obter recursos financeiros antes mesmo da realização da colheita da lavoura cultivada, bastando alienar bens que, fisicamente, nem mesmo existência certa têm ao tempo do negócio. Este título deve ser utilizado com ressalva, uma vez que prometida a entrega a certo valor, recebido antecipadamente, o produtor pode deixar de ter um

plus quando na sua comercialização, ou seja: o produtor vendeu por R\$ 10,00 o saco de milho em março, para entregar em agosto; todavia, em agosto, essa mercadoria estava cotada em R\$ 20,00 e o produtor tem de entregar o seu produto mesmo tendo recebido a metade, pois já fora anteriormente convencionado.²⁸

²⁸ Lutero de Paiva Pereira adverte sobre as ilicitudes ocorridas decorrentes desta situação:

“Abram os olhos, com o mesmo sentido, é dito agora aos ouvidos dos produtores rurais, pelo perigo em sua rota de trabalho, considerando a multidão de cédulas de produto rural assinadas nos últimos tempos.

Quando há poucos dias atendemos em nosso escritório uma pessoa interessada em saber como se livrar da enrascada em que se meteu, ao assinar uma CPR, ele nos informou que o mecanismo adotado por algumas empresas em sua região, para instigar os produtores rurais a firmarem esses títulos, foi um tanto quanto reprovável. Tal empresa promoveu um churrasco na cidade, convidando os produtores para um momento de congraçamento, ocasião em que ouviriam um “especialista” vindo da Europa, para falar-lhes a respeito do mercado lá fora. Obviamente que o palestrante não deu boas notícias sobre a exportação de soja, afirmando que o produto não seria comercializado acima de US\$8,00 a saca. Apesar desta notícia não tanto alentadora ao setor campesino, a empresa patrocinadora do ‘evento’ propôs adquirir soja ao preço US\$10,00 a saca, desde que os produtores fizessem a venda mediante firmação de CPR. Tal proposta enganosa levou à firmação de centenas de títulos, mas todas elas juridicamente viciadas, pois o pagamento pela compra do soja vendido pela CPR seria realizado pelo comprador somente depois da entrega do produto pelo vendedor.

Hoje os produtores que firmaram os títulos estão sendo coagidos à entrega do produto, e isto sob as mais diversas ameaças, causando um estado de apreensão na região, ainda mais em razão do prejuízo que está para acontecer, caso o soja seja entregue nos termos constantes do título. Atualmente o preço da saca ultrapassa a casa dos US\$ 17,00, podendo-se assim avaliar a sangria de receita do setor primário.

Todavia, aqueles que assinaram CPR em condições assemelhadas, ou aqueles que firmaram esses títulos sem receberem antecipadamente o valor da venda e compra, têm em seu favor a proteção da Lei para até mesmo anularem a obrigação.

É preciso que as empresas, de modo geral, saibam que a CPR não pode ser utilizada desta forma, pois esse título foi criado pela Lei 8929/94 com o objetivo primeiro de favorecer o vendedor e não o comprador.

Ou seja, a CPR tem como principal razão de existência, facilitar ao produtor rural a antecipação de receita, através da venda do produto que não existe ao tempo em que é negociado, o que implica em pagamento pela aquisição desde logo.

A Lei n. 11.076, de 30 de dezembro de 2004, criou os seguintes títulos de crédito rural: a) Certificado de Depósito Agropecuário (CDA)²⁹: representativo de promessa de entrega de

Os Tribunais já decidiram muitas ações anulando esses títulos em face de irregularidades desta natureza.

Fica, assim, um grito de alerta ao setor agrícola, diante de sua possibilidade de naufrágio: abram os olhos, pois o prejuízo está mais perto do que se imagina.” (PEREIRA, Lutero de Paiva. *Cédula de produto rural*: naufrágio da agricultura. Disponível em: <http://www.pbadv.com.br/artigos>. Acesso em: 20 nov. 2008)

²⁹ “O depositário do produto e conseqüente emitente do CDA, deverá ser uma pessoa jurídica, que se mostre apta a receber e a conservar o produto dentro das recomendações técnicas pertinentes. Para tanto, a empresa deverá atender aos requisitos mínimos a serem definidos pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, caso não possua a certificação de que trata a Lei n. 9.973/2000.

Tanto a pessoa física quanto a jurídica, no entanto, podem realizar depósito de produto agropecuário junto à empresa a tanto habilitada, e esta estará obrigada a emitir o CDA se pelo depositante o título lhe for solicitado.

Para emitir o CDA o depositário deve observar as exigências legais pertinentes, dando especial atenção ao enunciado pelo art. 5º, onde estão enumeradas as informações que necessariamente deverão dele constar, e isto para segurança sua, do depositante, e de eventual endossatário.

Por eventuais inexatidões constantes do CDA, é preciso que isto fique bem claro. O depositário ou emitente do título responde perante terceiro, daí a atenção que deve ter ao fazer os registros que a Lei exige. Assim, por exemplo, se a quantidade de produto anunciada no CDA for maior do que a existente fisicamente, mesmo assim o credor endossatário terá direito de exigir do seu emitente a entrega do produto segundo o registro constante do Certificado. Esta responsabilidade do depositário pode e deve ser estendida também à questão da qualidade do produto, da sua forma de acondicionamento, etc.

Ao depositante que pretender a emissão do título, cumpre não só declarar que o produto dado em depósito é de sua propriedade e que está livre e desembaraçado de quaisquer ônus, como também apresentar certidão negativa de ônus sobre o próprio produto dado em depósito, documento este emitido pelo Cartório de Registro de Imóveis da circunscrição imobiliária onde a mercadoria foi produzida. Embora não seja uma exigência da Lei, e nisto ela se mostrou falha, é certo que o depositário deverá exigir do depositante que declare o local onde a coisa foi produzida, exatamente para saber se sobre ela não existe o ônus, eventualmente atestado pela certidão.

Por fim, ainda será exigido do depositante, e isto em caráter irrevogável, a outorga de poderes ao depositário para que este transfira, quando for o caso, a propriedade

produtos agropecuários, seus derivados, subprodutos e resíduos de valor econômico, depositados em conformidade com a Lei de Armazenagem; b) Warrant Agropecuário (WA): confere direito de penhor sobre o produto descrito no CDA correspondente; c) Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio (CDCA): representativo de promessa de pagamento em dinheiro, de emissão exclusiva de cooperativas de produtores rurais e de outras pessoas jurídicas que exerçam a atividade de comercialização, beneficiamento ou industrialização de produtos e insumos agropecuários ou de máquinas e implementos utilizados na produção agropecuária; d) Letra de Crédito do Agronegócio (LCA): representativo de promessa de pagamento em dinheiro, de emissão exclusiva de instituições financeiras públicas ou privadas; e) Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA): representativo de promessa de pagamento em dinheiro, de emissão exclusiva das companhias securitizadoras de direitos creditórios do agronegócio.

do produto ao endossatário do CDA, ou seja, ao comprador do produto. De posse do Warrant Agropecuário – WA, o seu titular poderá constituir penhor sobre o produto descrito no CDA.

[...] o prazo de depósito será de no máximo um ano, contado da data de emissão do CDA, tempo em que o depositário se encontra legalmente obrigado a conservar e a entregar, se o caso, o produto dentro das características descritas no título.

Dentro do prazo máximo de dez dias contados da data de emissão do CDA e do WA, sob pena de perda de sua validade, o Certificado e o Warrant devem ser apresentados junto a entidade autorizada pelo Banco Central, visto ser imperativo legal que os mesmos sejam registrados em sistema de registro e de liquidação financeira.

Estabelece o art. 16, que o CDA e o WA serão negociados nos mercados de bolsa e de balcão como ativos financeiros, com isenção do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários.” (PEREIRA, Lutero de Paiva. Um novo título no agronegócio. *Gazeta Mercantil*, Seção Agronegócios, p. 1)

4 TEORIAS INTERVENTIVAS APLICADAS NO AGRONEGÓCIO

O fenômeno ocorrido com a quebra da Bolsa em 1929 fez com que os Estados voltassem suas atenções para os problemas vividos na agricultura. Essa circunstância resultou no fato de que os governos iniciaram uma edição desenfreada de normas regulando o setor, na tentativa de reverter o quadro.

Nessa perspectiva, Marcos Juruena Villela Souto relembra que

a regulação também já estava presente no setor agrícola, com o uso dos estoques reguladores do governo, seja para garantir o abastecimento, seja para incentivar a produção agrícola. Afinal, o agricultor se vê, muitas vezes, desestimulado a produzir, porque em período de safra a lei da oferta e da procura faz com que o preço dos produtos baixe, e na entressafra os produtos têm seu preço elevado, porque a oferta é menor, e aí há um risco de desabastecimento da população, especialmente a mais carente. Então, o Poder Público fixa um preço médio, para comprar na safra e vender na entressafra, mantendo um equilíbrio durante todo o período.³⁰

Guido Zanobini caracterizou essa intervenção setorializada do Estado no domínio econômico da seguinte forma:

1. organizações e entidades destinadas à administração pública da agricultura;
2. legislação sobre a agricultura;
3. normas destinadas a impor aos agricultores limitações e deveres positivos;

³⁰ SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras e entidades similares. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes *et al.* (Coord.). *Curso de direito administrativo econômico*, v. 3, p. 385-386.

4. em particular, o dever de cultivo ou a concessão de terras incultas;
5. a reconstrução obrigatória dos minifúndios;
6. atividade administrativa destinada a facilitar as condições necessárias para o exercício da agricultura; obras de benfeitorias;
7. defesa da agricultura contra as inundações, contra as pragas e os parasitas de plantas;
8. assistência econômica aos agricultores; análise do crédito agrário;
9. subvenção e prédios aos agricultores.³¹

Entendendo a intervenção do Estado na agricultura nessa perspectiva, aqui batizada de “zanobiniana”, pode-se desde já fazer algumas considerações.

A questão que se coloca é a de analisar como o Estado intervirá por meio de organizações e entidades destinadas à Administração Pública da Agricultura.

A primeira forma de o Estado intervir seria por intermédio de seu próprio órgão criado para o setor, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que funciona, portanto, como o principal órgão regulador da economia agrícola no País. Atualmente ele atua por intermédio de seus órgãos desconcentrados, entre ele a Conab, o Ceasa, a Emater, dentre outros.

Analisando a intervenção por meio de regulamentação sobre a agricultura, fortalecida por normas destinadas a impor aos agricultores limitações e deveres positivos, o fracasso é maior. Quando se fala nesse tipo de intervenção, desde já ele se liga à ideia do planismo, e em se tratando de planejamento econômico, o Brasil não tem um histórico favorável. Esse planejamento

³¹ ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*, v. 5, p. 423 et seq.

econômico voltado para o setor agrícola até poderia apresentar resultados favoráveis; entretanto, para ser implementado, caberia ao Estado estimular positivamente a atividade agrícola por meio do crédito rural; todavia, se isso ocorresse de forma desordenada e excessiva, visando apenas cumprir o planejamento traçado, em poucos anos os cofres públicos estariam quebrados.

O espanhol José Luis Villar Ezcurra³² aponta como esses estímulos foram bem-sucedidos em seu país. Segundo Ezcurra, com a edição da Lei de Reforma e Desenvolvimento Agrário em 1973, iniciou-se o marco da intervenção administrativa na agricultura. Essa lei é dotada de medidas específicas, que podem ser consideradas normas de eficácia plena, e também possui normas gerais, que devem ser regulamentadas por serem normas de eficácia limitada.

Uma das medidas adotadas é a denominada “exploração agrária exemplar”. Se o agricultor seguir os deveres impostos pelo Estado, ele recebe alguns benefícios prefixados, dentre os quais:

- prêmios concedidos pelo Ministério da Agricultura;
- prioridade para obtenção rápida e desburocratizada de crédito rural;
- preferência na adjudicação das matérias primas necessárias à realização das melhorias e conservação das mesmas;
- direito à concessão de bolsas nos cursos de capacitação promovidos pelo Ministério da Agricultura ou conveniados com este.

Outros estímulos previstos são:

- a) empréstimos bancários destinados à compra de terras para exploração agrária de pequenos empreendedores e também para a exploração agrária familiar ou condominiais;

³² EZCURRA, José Luis Villar. *Derecho administrativo especial: administración pública y actividad de los particulares*, p. 133-136.

- b) auxílios econômicos para a realização de melhorias permanentes nos sítios rústicos e agrovilas, principalmente para a implantação de sistemas de irrigação e agroindústria, plantações florestais, obras de captação e condução de água, instalações de energia elétrica;
- c) auxílios técnicos consistentes na redação gratuita de projetos para obras ou melhorias e capacitação para modernização da atividade agrária.

Trazendo essas intervenções para o pensamento zanobiniano, afirma-se que, entre as formas mencionadas por ele, nessas linhas estariam a reconstituição obrigatória dos minifúndios; a atividade administrativa destinada a facilitar as condições necessárias para o exercício da agricultura; as obras de benfeitorias; a assistência econômica aos agricultores; a análise do crédito agrário e subvenção e prédios aos agricultores.

Outra forma mencionada por Zanobini, a defesa da agricultura contra as inundações, as pragas e os parasitas de plantas pode ser feita também por meio de concessões de créditos rurais pelo Estado, para que os produtores se organizem e combatam esses danos, ou mesmo façam o seguro de sua produção. Ressalte-se a necessidade do Estado não só de liberar o crédito, mas apoiar os produtores na aplicação correta desses recursos, evitando, assim, a emissão desordenada de defensivos e o conseqüente dano ambiental. Isso vai ao encontro da Agricultura de Precisão. No Brasil, isso pode ser feito pela Embrapa, pela Emater e pelas universidades, mediante parcerias com o Governo.

Quanto ao dever de cultivo ou a concessão de terras incultas, o Estado procura, na medida do possível, realizar uma reforma agrária. A Constituição Econômica de 1988 tratou, em seu capítulo III (Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária), nos arts. 184, 185 e 186, da Reforma Agrária.

O art. 184 atribui à União competência para desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprido sua função social. Em seguida o artigo fixa os critérios de indenização ao desapropriado, frisando que esta deve ser justa e prévia, entretanto, transformada em títulos da dívida pública resgatável em até 20 anos. Exceção se faz às benfeitorias úteis e necessárias, que devem ser indenizadas em dinheiro.

O decreto é o instrumento hábil para declarar o imóvel de interesse social para fins de desapropriação. O processo judicial desapropriatório segue o rito sumário, observando o procedimento previsto na Lei Complementar n. 76 de 1993, alterada pela Lei Complementar n. 88, de 1996.

Por sua vez, o art. 185 proíbe a desapropriação para fins de reforma agrária dos monoproprietários de pequenas e médias propriedades rurais e também a desapropriação da propriedade produtiva (assim definida em lei).

Já o art. 186 fixa os requisitos para que a propriedade rural tenha a função social atendida. São eles: aproveitamento racional e adequado; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

5 A DISCUSSÃO EM TORNO DA POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO REGULADOR SETORIAL PARA A ECONOMIA AGRÍCOLA

O Deputado Federal Francisco Graziano, após lançar a ideia de criação de uma Agência Reguladora do Agronegócio, em 25 de outubro de 2005, relata a crise vivida no setor, noticiando os problemas referentes ao clima (seca nas lavouras gaúchas),

problemas cambiais (valorização excessiva do real em relação ao dólar), preços de alguns produtos recuarem demais (soja, milho e algodão), entrada em alta escala de produtos advindo dos países do Mercosul (arroz do Uruguai), doenças em algumas cadeias agropecuárias (citrícola – *greening* – e a bovinocultura – febre aftosa), concluindo:

Faltam estímulo e sossego político na roça. O agricultor perdeu o sono desde que o MST radicalizou, invadindo fazendas produtivas. A ação dos revolucionários de araque não entra na cabeça do pacato trabalhador rural. Quando, então, o presidente da República veste o boné da confusão e abraça o marginal, cria uma convivência que espanta o bom senso.

Quem anda pelo País e sente o pulso do agricultor brasileiro percebe que ele se encontra reticente, desconfiado, desanimado. Mesmo calejado e enrijecido pela labuta árdua, está machucado em seu brio. O produtor rural está cansado de enfrentar crise.³³

Na sequência, Graziano noticia o nascimento na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, a proposta de criação da Agência Reguladora do Agronegócio, que teria como principal papel “realizar o velho sonho dos economistas rurais: garantir a renda agregada e o nível de emprego na agropecuária”.

Na Justificativa do Requerimento feito pelo Deputado Ronaldo Caiado em 17 de outubro de 2005, para solicitar à Presidência da Câmara de Deputados a realização de “Seminário para discutir a crise e seus reflexos na agropecuária: uma visão de futuro para a agricultura e a criação de uma Agência Reguladora para o agronegócio brasileiro”, o deputado afirma:

³³ GRAZIANO, Francisco. Agência dos agronegócios *O Estado de S. Paulo*, p. 3, 25 out. 2004.

A idéia da criação de uma *Agência Reguladora do Agronegócio* faz parte dessas preocupações. O país necessita de regras claras, legislação moderna, adequada e oportuna e intensa participação da sociedade para disciplinar a atuação dos vários agentes econômicos no agronegócio e para corrigir as falhas de mercado atualmente existentes. Ausência de concorrência, presença de cartéis, juros exorbitantes, preços abusivos, dificuldades de entrada no mercado são temas que sinalizam na direção de uma agência. Uma instituição híbrida criada por lei, com atribuições específicas de natureza normativa, fiscalizadora e arbitrador, formulando regras claras e marcos regulatórios específicos, operando com transparência, excelência técnica, independência e com poderes bem delimitados, pode ser uma solução.³⁴

Segundo Francisco Graziano, as principais ações dessa Agência Reguladora do Agronegócio seriam:

1. monitorar as relações de troca do setor e as tendências do mercado, analisando o comportamento dos preços recebidos e pagos pelos agricultores;
2. arbitrar conflitos de interesses dentro das cadeias produtivas, zelando pelos contratos e evitando o efeito deletério dos oligopólios sobre os pequenos produtores;
3. decidir, nos momentos de crise, natural ou econômica, sobre prorrogação de débitos, financiamentos e seguro rural;
4. controlar o abastecimento e os estoques reguladores, incluindo a importação e exportação de produtos;
5. manter banco de dados para abastecer o setor com informações confiáveis sobre custos e margens de rentabilidade.³⁵

³⁴ Requerimento da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, apresentado em 17 de outubro de 2005.

³⁵ GRAZIANO, Francisco. Agência dos agronegócios. O Estado de S. Paulo, p. 3, 25 out. 2004.

Justifica Graziano que, embora essas funções sejam exercidas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a necessidade dessa agência aparece em virtude da burocracia estatal que não coaduna com a “celeridade exigida no ritmo dos processos biológicos” na agropecuária. Dessa forma, acredita Graziano, a Agência Reguladora seria “operacional, autônoma diante do jogo de interesses políticos”.

Para Graziano, a ideia é que a agência tenha o poder de arbitrar disputas na área do agronegócio, de forma a diminuir os prejuízos que hoje sempre recaem sobre os produtores em momentos de crise financeira no setor. Além disso, ele defende que a agência regulamente e fiscalize questões relacionadas ao financiamento e à concorrência no setor.

Em outro momento,³⁶ houve oposição deste autor à criação de uma Agência Reguladora do Agronegócio, justificada pela desastrosa experiência intervencionista do Estado brasileiro. Todavia, atualmente, a intervenção indireta, decorrente do descaso com o setor, leva a crer que uma agência autônoma poderia atender às demandas da agricultura de forma mais imparcial e desburocratizada e, quiçá, com reguladores empossados num sistema meritocrático.

O Estado do Amazonas já avançou, criando a Agroamazon, uma Agência de Agronegócios do Amazonas que é uma empresa pública da administração indireta do Poder Executivo, tendo como missão executar as ações relativas ao trabalho e à política estadual de apoio ao desenvolvimento, integração e comercialização de produtos das diversas cadeias do setor primário do Estado. A empresa tem personalidade jurídica de direito privado, com autonomia administrativa e financeira, sendo vinculada à Secretaria de Estado da Produção Rural. A Agroamazon participa ativamente das atividades agroindustriais do Estado, procurando apoiar a atividade de uma

³⁶ QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Direito do agronegócio*, p. 32-33.

forma mais direta, participando, às vezes, até das negociações com as redes adquirentes dos produtos agroindustriais.

A experiência de sucesso ocorrida nos Estados Unidos na década de 1930³⁷ pode servir como embasamento para implantação da Agência do Agronegócio brasileira, até no que diz respeito às taxas impostas aos produtos. A agência pode atuar em sistema de parafiscalidade e melhor repartir os recursos. Seria um projeto muito ousado, mas potencialmente com resultados expressivos.

Todavia, o pobre agricultor brasileiro, tão acostumado às “idas e vindas” do setor, se contentaria com uma agência que, pelo menos, lhe proporcionasse o direito de ser ouvido.

6 CONCLUSÃO

É inevitável não concluir que atualmente a política agrícola brasileira se encontra organizada institucionalmente de forma demasiadamente burocrática, de maneira que nem os estudiosos do tema conseguem desmistificar, com riqueza de detalhes, o sistema político agrário vigente.

Aliás, de sistema ela não tem nada, pois como já escreveu Mário Otávio Batalha, “um sistema pode ser definido como um conjunto formado de elementos ou subelementos em interação”, tendo como características intrínsecas: “está localizado em um dado meio ambiente; cumpre uma função ou exerce uma atividade; é dotado de uma estrutura e evolui no tempo; tem objetivos definidos”.³⁸ Não possui, portanto, características essenciais de

³⁷ Para analisar um estudo sobre este caso, cf. QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Direito do agronegócio*, 2010. Cap. Agência Reguladora do Agronegócio: limites e possibilidades.

³⁸ BATALHA, Mário Otávio; SILVA, Andréa Lago da. Gerenciamento de sistemas agroindustriais. In: _____. (Coord.). *Gestão agroindustrial*, v. 1, p. 29.

um sistema esse “Frankenstein de Formas Legislativas” que é atualmente a política agrícola brasileira, uma vez que não há interação entre o próprio Ministério e seus órgãos, pois as políticas agrícolas adotadas têm-se mostrado insuficientes para resolver os problemas da agricultura e agropecuária brasileiras, não cumprindo, portanto, suas funções, não evoluindo no tempo, e o mais agravante, apesar de ter uma lei de política agrícola que prevê objetivos, esses não são alcançados.

Se a política agrícola tem objetivos definidos, ela deveria ter meios de concretizá-los de forma eficiente, evoluindo dia a dia e oferecendo respostas aos problemas apresentados.

Na verdade, o que se percebe é que se os que estudam o tema têm opiniões divergentes e até confusas sobre o mesmo, imagine-se, então, o produtor rural, com toda suas limitações, o que deve pensar.

Conclui-se, portanto, que o produtor rural nem se preocupa muito em pensar nesses problemas políticos. Na verdade, ele vai trabalhando, produzindo, até o dia em que se vê endividado por uma frustração de safra e, então, de duas uma: ou muda de atividade, ou vai viver apenas do que plantar, isso se nenhuma instituição financeira se apropriar, antes, da sua propriedade.

For an agribusiness regulatory agency

Abstract: In this paper, the way in which the state intervenes in agriculture is reported, addressing the institutions responsible for this regulation and the means it uses for its concreteness. Rural credit is an important means for effective intervention and interventive theories traditionally applied to the sector. Finally, the implementation of a more concentrated regulatory model for agribusiness in Brazil is discussed.

Key words: Intervention of the state in the agricultural economy – Rural credit – Agribusiness Regulatory Agency – Agricultural policy.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Diogo Freitas do. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Coimbra, Coimbra Editora, 2001. v. 1.

ARANTES LÍCIO, Antônio Martinho. *O Ministério da Agricultura e o agronegócio*. In: CALDAS, Ruy de Araújo (Ed.). *Agronegócio brasileiro*. Brasília: CNPQ, 1998.

BARROS, Alberto Monis da Rocha. *O poder econômico do Estado contemporâneo e seus reflexos no direito*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1953.

BATALHA, Mário Otávio; SILVA, Andréa Lago da. Gerenciamento de sistemas agroindustriais. In: _____. (Coord.). *Gestão agroindustrial*. São Paulo: Atlas, 2002. v. 1.

BIANCHI, Alberto B. *La regulación económica*. Buenos Aires: Ábaco, 2001. t. 1.

BONONI, Alexandre Bottino. Políticas agrícolas: principais instrumentos governamentais para fomento das atividades agrícolas: a intervenção do estado na agricultura. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes (Coord.). *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

BOWERS, Douglas E.; RASMUSSEN, Wayne D.; BAKER, Gladys L. History of agricultural price-support and adjustment programs, 1933-84. US: Department of Agriculture/Economic Research Service. *Agriculture Information Bulletin*, n. 485, [s.d.].

BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva. 2002.

CINTRA, Roberto de Ulhôa. Regulação do mercado e as atribuições da CVM. *Digesto Econômico*, São Paulo, n. 258, p. 80, [s. d.].

CORRÊA, Alessandra. A falta que faz um armazém. *Revista Exame*. Anuário do Agronegócio 2006-2007, São Paulo, 1º jun. 2006.

CUÉLLAR, Leila. *As agências reguladoras e o seu poder normativo*. São Paulo: Dialética. 2001.

DALTAN, George. *Sistemas econômicos e sociedade*. Tradução de Álvaro de Figueiredo, Lisboa: Ulisseia, 1974.

EZCURRA, José Luis Villar. *Derecho administrativo especial: administración pública y actividad de los particulares*. Madri: Civitas, 1999.

FARINA, Elizabeth M. M. Querido. Teoria econômica, oligopólios e política antitruste. *Revista de Direito da Concorrência*, Brasília, n. 6, p. 29-60, abr./jun. 2005.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira *Comentários à reforma administrativa federal*. São Paulo: Saraiva, 1974.

FRIEDMAN, Thomas L. *O mundo é plano*. Tradução de Cristina Serra, Sergio Duarte e Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Objetiva; 2009.

GOURNAY, Bernard . *L'Administration*. Paris; PUF, 1962.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

GRAZIANO, Francisco. Agência dos agronegócios. *O Estado de S. Paulo*. 25 out. 2003.

GRINOVER, Ada Pellegrini. O controle de políticas públicas pelo Poder Judiciário. *Revista Brasileira de Direito do Agronegócio*. São Gotardo, n. 2, p. 44-70, 2009.

MAZZA, Alexandre. *Agências reguladoras*. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEDAUAR, Odete. Regulação e auto-regulação. *Revista Interesse Público*, Porto Alegre, Ano 4, n. 14, p. 48-53, abr./jun. 2002.

MORAES, Márcia Azanha Ferraz Dias de. Desregulamentação da agroindústria canavieira: novas formas de atuação do estado e desafios do setor privado. In: MORAES, Márcia Azanha Ferraz Dias de; SHIKIDA, Pery Francisco Assis (Coord.). *Agroindústria canavieira no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações no direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

PEREIRA, Lutero de Paiva. Cédula de produto rural: naufrágio da agricultura. Aesso em: 20 nov. 2008.

NUNES, Édson. Agências regulatórias. *Revista de Direito Público Econômico*, Belo Horizonte, n. 2, abr./jun. 2003.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. A ANEEL e serviços de energia elétrica. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2002.

PEREIRA, Lutero de Paiva. Fundos constitucionais. *Panorama Rural*, v. 4, out. 2005.

PEREIRA, Lutero de Paiva. Um novo título no agronegócio. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 20 dez. 2004.

PERKINS, Van L. *Crisis in agriculture: the agricultural adjustment administration and the new deal*. Berkeley: University of California Press, 1969.

PINTO, Bilac. Regulamentação efetiva dos serviços de utilidade pública. 2. ed. atual. por Alexandre Santos de Aragão. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Direito do agronegócio*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Direito do agronegócio*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

ROBSON, William A. *Industria nacionalizada y propiedad pública*. Madrid: Tecnos, 1964.

ROCHA, Silvio Luís Ferreira. *Terceiro setor*. São Paulo: Malheiros, 2003.

RODRIGUES, Roberto. Banco do Brasil: principal agente financeiro do governo. *Revista de Política Agrícola*: Mapa. Ano XIII, n. 4, out./nov./dez. 2004.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Agências reguladoras e entidades similares. In: QUEIROZ, João Eduardo Lopes Queiroz *et al.* (Coord.). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 3.

SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de; BUAINAIN, Antônio Márcio. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mario Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial 2*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

STEINER, George A. *A função do governo na vida econômica*. Rio de Janeiro: Agir, 1956. Traduzido do original inglês *Government's role in economic life* por Oscar Roberto Teixeira.

TÁCITO, Caio. Agências reguladoras da administração. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 221, p. 1-5, 2000.

VALOR ECONÔMICO. 3 abr. 2007, Seção Agronegócios, p. B16.

WHITNEY, Francis. *Perfil da história dos EUA*. Tradução de Márcia Biato. Departamento de Estado dos Estados Unidos da América. 1994.

YOUNG, James T. The origins of new deal agricultural police: interest group's role in policy formation. *Policy Studies Journal*, v. 21, n. 2, 1993.

ZANOBINI, Guido. *Corso di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè. 1957. v. 5.

Enviado em 12 de abril de 2010.

Aceito em 11 de junho de 2010.

