

## **POLÍTICA AGRÁRIA – Comercialização e preços mínimos**

*Benedito Ferreira Marques \**

### **RESUMO**

Após destacar a importância do debate acerca da reforma agrária, o agrarista se detém sobre a Questão Terminológica (Política Agrícola ou Política Agrária); a Comercialização e Preços Mínimos no Estatuto da Terra; a Assistência à comercialização; a Política de Preços Mínimos; o Poder Legisferante do Conselho Monetário Nacional, e conclui no sentido de que são válidas as providências previstas no art. 73 do Estatuto da Terra visando a Política Agrária.

### **INTRODUÇÃO**

Nunca se falou tanto em Reforma Agrária em nosso País, como nos últimos dois anos, depois que o atual Governo Federal revelou o propósito de implementar um ambicioso programa, a que denominou Plano Nacional de Reforma Agrária, aprovado pelo Decreto nº 91.766, de 10.10.85.

A discussão sobre o assunto ganhou espaço em todos os segmentos sociais, e não apenas entre as partes mais diretamente interessadas – os proprietários e os não-proprietários de terras.

Dessa discussão sadia e, por vezes, apaixonada, resultou uma consciência nacional sobre a premente necessidade de uma efetiva reforma no sistema terreal brasileiro, de modo a alcançar inúmeros objetivos que vêm sendo perseguidos há muito tempo. Entre esses objetivos ganham especial relevo o aumento da produção, a redução, se não a eliminação, do êxodo rural e o esvaziamento das tensões sociais.

---

\* Professor na Faculdade de Direito da UFG.

No grande debate que se trava a nível nacional, há um ponto de consenso: não basta distribuir terras a quem não tem; impõem-se medidas complementares que as tornem produtivas. Essas medidas nada mais são do que aquelas que o Estatuto da Terra preconiza como "Política de Desenvolvimento Rural" ou, como querem alguns jusagraristas, "Política Agrária".

Do elenco dessas medidas podem ser destacadas a assistência à comercialização e a garantia de preços mínimos, sobre as quais a literatura se tem revelado bastante tímida.

Bem por isso, ocorreu-me dissecar sobre essa questão, reconhecidamente atual, mais preocupado em suscitar o debate em torno dessas salutares e bem concebidas providências de amparo ao produtor rural, do que esgotar a matéria.

Com esses propósitos, pretendo abordar, inicialmente, a questão terminológica que o Estatuto da Terra suscita, ao definir "Política Agrícola", como se tratasse de "Política Agrária".

Em seguida, enfocarei as duas medidas – comercialização e preços mínimos – à luz dos textos normativos vigentes.

Ao final, tecerei críticas, não apenas ao sistema implantado, mas, também, à instabilidade das normas que regulam o assunto, a partir do poder legiferante atribuído ao Conselho Monetário Nacional.

## **2. A QUESTÃO TERMINOLÓGICA. POLÍTICA AGRÍCOLA OU POLÍTICA AGRÁRIA.**

Depois de dar o conceito de "Reforma Agrária", no parágrafo primeiro (§ 1º) do art. 1º, o Estatuto da Terra define também o que seja "Política Agrícola", no parágrafo segundo (§ 2º) do mesmo artigo, nos seguintes termos:

"Entende-se por Política Agrícola o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinam a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do País".

Ao que se deduz do texto legal transcrito, parece indubitável que o legislador cometeu uma impropriedade terminológica ao se valer do adjetivo "agrícola", para qualificar a Política ali definida, pois esse termo é mais usado para adjetivar as atividades relacionadas com a produção de gêneros alimentícios de natureza vegetal. Na linguagem cabocla, distingue-se a lavoura, da pecuária. Cuida aquela da produção vegetal, enquanto esta, da produção animal.

Agita-se, portanto, a seguinte discussão: dever-se-á dizer "Política Agrícola" (§ 2º, art. 1º, E.T.) ou "Política Agrária"?

Se é certo que a Lei nº 4.504, de 30.11.64 (E.T.) principia adotando a denominação de "Política Agrícola", também é verdadeiro que, ao depois, classificou todas as providências tidas como tal, num capítulo a que denominou "Assistência e Proteção à Economia Rural", integrando o Título III, do mesmo estatuto, a que chamou de "Política de Desenvolvimento Rural".

Percebe-se, assim, que o legislador de 1964 incorreu em lamentável equívoco, ao definir como "Política Agrícola" o conjunto de providências que mais se afeiçoam à Política de Desenvolvimento Rural, de maior amplitude, porque, sabidamente, pertencem ao campo da economia rural e se destinam, basicamente, às atividades agropecuárias, e não apenas aos misteres da produção agrícola.

Aliás, essa compreensão pode ser extraída da própria ordenação das diferentes matérias tratadas no Estatuto da Terra. Com efeito, o Título II – que compreende os arts. 16 a 46 – trata da "Reforma Agrária". Já o Título III – que compreende os arts. 47 a 102 – cuida da "Política de Desenvolvimento Rural". É neste último título que estão disciplinadas as matérias relacionadas com a tributação da terra, com a colonização, com a assistência e proteção à economia rural, com os contratos agrários e com a ocupação das terras públicas federais.

Consoante está expresso no art. 47, do E.T., todas as providências preconizadas como "Política de Desenvolvimento Rural" objetivam, precipuamente, o seguinte:

- I – desestimular os que exercem o direito de propriedade, sem observância da função social e econômica da terra;
- II – estimular a racionalização da atividade agropecuária, dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;
- III – proporcionar recursos à União, aos Estados e aos Municípios para financiamento de projetos de Reforma Agrária; e
- IV – aperfeiçoar os sistemas de controle de arrecadação dos impostos.

Desse modo, quando se fala em assistência e proteção à economia rural, por exemplo, fala-se em "Política de Desenvolvimento Rural", e não apenas em produção agrícola, no seu estrito significado.

Bem por isso, os mais consagrados agraristas preferem chamar "Política Agrária", ao invés de "Política Agrícola".

Para ilustrar, veja-se a concepção de OSWALDO e SÍLVIA OPITZ, para quem a denominação que mais se ajusta, por seu caráter instável e

dinâmico, é "Política Agrária", conforme se pode inferir do seguinte trecho, *verbis*:

"3. Não é de se confundir a reforma agrária, com a política agrária, nem com o direito agrário. A reforma e o direito agrário são mais estáveis; depois de fixadas as leis e medidas, permanecem até que fatos novos obriguem a sua mudança ou alteração. A política agrária é instável e se deve adaptar às circunstâncias temporais e especiais. . ."

(in "Direito da Economia Agrária", Rio, Ed. Borsoi, 1971, pág. 12) (1).

Na mesma linha de entendimento se coloca o mestre RAFAEL AUGUSTO DE MENDONÇA LIMA, para quem a Política de Desenvolvimento Rural – de que trata o Título III do E.T. – deve ser entendida como sendo a "Política Agrícola" definida no art. 1º, § 2º, do mesmo diploma legal, com a ressalva de que deve ser chamada de "Política Agrária".

Em apoio à sua observação, o Prof. Mendonça Lima traz à colocação o seguinte trecho atribuído a ANTONIO C. VIVANCO:

"Política Agrária é a ação própria do poder público ou de ações decorrentes do poder, que consiste na escolha dos meios adequados para influir na estrutura e na atividade agrárias, a fim de se obter um ordenamento satisfatório da conduta das pessoas que deles participam ou a elas se vinculam, com o propósito de conseguir o desenvolvimento e o bem-estar da comunidade."

(in "Direito Agrário-Reforma Agrária e Colonização", Livraria Francisco Alves Editora, Rio, 1975, pág. 20) (2).

Dessa lição, conclui o agrarista brasileiro que "a política, portanto, tende a influir na atividade agrária e em tudo que a ela se refere, por diversos meios. . ." (ob. cit. pág. 21). São identificadas como políticas agrárias, em tal concepção, as seguintes: a creditícia, a tributária, a cooperativista, a de colonização, a de transformação, a própria política de reforma agrária.

Para outro luminar do Direito Agrário brasileiro, Prof. RAYMUNDO LARANJEIRA, a "Política Agrária" pode ser considerada uma ciência, uma "ciência plataformal de intermediação, desde que procura analisar, depurar e sintetizar os dados colhidos na investigação sócio-econômica pelo Poder Público". (in "Propedêutica do Direito Agrário", LTr, S. Paulo, 1975, pág. 174) (3).

Também o pranteado agrarista FERNANDO PEREIRA SODERO, posicionou-se sobre a palpitante questão, conceituando a Política Agrária como sendo "um planejamento ou programa de ação governamental me-

diante o qual providências são tomadas tanto no setor agrícola como no pecuário e no florestal, no setor de exportação de produtos agropecuários e outros mais". Para ele, Política Agrária significava um plano para o futuro, no setor econômico, tendo em vista o social e o político da nação, porque dele depende o saber o que plantar, quanto colher e o que colher para os mercados interno e externo. Também depende desse plano a investigação sobre os custos de produção, de transporte, de armazenamento; a conveniência da reforma agrária, da colonização oficial ou particular, etc.

Em verdade, o vocábulo "agrária", empregado na qualificação da política de desenvolvimento, mostra-se mais adequado do que a palavra "agrícola". Sabe-se que "agrário" equivale a *AGER* (campo), concebido como terra que enseja produção. O termo "agrícola" está mais relacionado com a agricultura, assim entendida como a atividade de plantio e colheita de gêneros alimentícios de natureza vegetal.

Aliás, os dicionaristas consignam, assim, o significado da palavra "agrícola":

"AGRÍCOLA, s.m. (desus.) agricultor; adj. que se dá à agricultura: povo agrícola; que tem relação com a agricultura; produtos agrícolas; F. lat. "agrícola". (in "Dicionário Contemporâneo da Língua Portuguesa", Ed. Delta, Rio, 1968, vol. I, pág. 127) (4).

"AGRÍCOLA, adj. m e f. Relativo à agricultura ou ao agricultor" (in "Novo Dicionário Melhoramentos da Língua Portuguesa", Ed. Melhoramentos, S. Paulo, 1984, pág. 42) (5).

Talvez em função desse raciocínio, o legislador tem preferido distinguir "Penhor Agrícola", do "Penhor Pecuário", ao disciplinar o Crédito Rural, tanto na Lei nº 4.829, de 05.11.65, (art. 25), como no Decreto nº 58.380, de 10.05.66, que a regulamentou (art. 30). Nesses diplomas legais, é nítida a distinção entre as duas espécies de penhor; o agrícola constituído de bens oriundos da produção obtida na agricultura, enquanto o pecuário, da produção pastoril. Ambos constituem espécies do gênero "Penhor Rural".

Aliás, essa terminologia já vinha sendo empregada desde quando foi baixado o Dec. lei nº 492, de 30.08.37, que regulou o "Penhor Rural" e criou a cédula pignoratícia.

Diante de todos esses ponderáveis argumentos, é de se concluir que a terminologia mais adequada para a questão em exame é POLÍTICA AGRÁRIA.

Nada obstante, o eminente Deputado BERNARDO CABRAL, Relator da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte, vem de contribuir para o aumento da perplexidade, pelo menos em dois

momentos do seu discutido substitutivo. O primeiro, ao dizer, no art. 215 que "O plano nacional de desenvolvimento agrário, de execução plurianual, englobará simultaneamente as ações da *política agrícola, política agrária e reforma agrária*". Isso depois de dar ao capítulo II, do Título VII, a epígrafe de "Política Agrícola, Fundiária e Reforma Agrária", deixando transparecer que a "Política Agrária" diz respeito à "Política Fundiária". O segundo momento em que se vislumbra distorção terminológica no "Substitutivo Bernardo Cabral" é o que foi inserido no art. 39 das Disposições Transitórias, assim expresso:

"A Lei Agrícola, a ser promulgada no prazo de um ano, criará órgão planejador permanente da *política agrícola* e disporá sobre os objetivos e instrumentos da *política agrícola* aplicados à regularização das safras, sua comercialização e sua destinação ao abastecimento e mercado externo, a saber: I – preços de garantia; II – crédito rural e agroindustrial; III – seguro rural; IV – tributação; V – estoques reguladores; VI – armazenagem e transporte; VII – regulação do mercado e comércio exterior;" e mais seis itens, todos relacionados com medidas de nítido conteúdo de Política Agrária.

Oxalá tenha havido algum pedido de destaque e essas anomalias venham a ser corrigidas em tempo, sob pena de comprometer a redação das leis ordinárias vindouras, a respeito da matéria.

### **3. COMERCIALIZAÇÃO E PREÇOS MÍNIMOS NO ESTATUTO DA TERRA**

Tanto a "Assistência à Comercialização", como a "Garantia de Preços Mínimos", temas centrais deste trabalho, estão inseridas no capítulo alusivo à ASSISTÊNCIA E PROTEÇÃO À ECONOMIA RURAL, que preconiza uma série de medidas destinadas a amparar as atividades agrárias. ♦

Ao tratar da "Assistência à Comercialização", o Estatuto da Terra revela-se de pouco conteúdo normativo, o que explica e justifica a edição de normas complementares, como sucede com o Dec. lei nº 79, de 19.12.66 e com o "Manual do Crédito Rural".

Realmente, a Lei nº 4.504/64 (E.T.) preocupa-se, em primeiro lugar, com o problema do armazenamento e com a necessidade de classificação dos produtos, visando à maior segurança e ao mais adequado e oportuno escoamento das safras. Em segundo lugar, preconiza o melhor aparelhamento das fontes produtoras, ao estimular os órgãos públicos, encarregados de orientar, normalizar ou executar a política de desenvolvimento rural, a viabilizar a obtenção, por parte dos produtores, de mercadorias e utilidades necessárias às suas atividades rurais, de forma oportuna e econômica, visando à melhoria da produção e ao aumento da produtividade.

E, no que pertine à fixação de preços mínimos, estreitamente relacionada com a política de comercialização, o Estatuto da Terra procura definir os critérios básicos a serem observados, tanto com relação aos produtos que merecem a proteção, como também à época adequada de sua fixação e dos respectivos reajustes. Do mesmo modo, indica os fatores que devem ser levados em conta na fixação dos preços, tais como: o custo efetivo da produção, as despesas de transporte para o mercado mais próximo e a margem de lucro do produtor, que nunca deve ser inferior a 30%, conforme está expresso no art. 85, § 1º, do Estatuto da Terra.

A propósito desse percentual de lucro, é oportuno registrar que, na última fixação dos preços mínimos, na reunião do dia 13.8.87, o próprio Ministro da Agricultura reconheceu, publicamente, que, a despeito do aumento de 218% concedido, a margem de lucro do produtor seria na faixa de 15%.

Vê-se, pois, que o Estatuto da Terra, além de ser desobedecido nesse particular, ainda se apresenta demasiadamente tímido ao disciplinar as matérias enfocadas. Justifica-se, portanto, a edição de normas complementares, como sucede com o Manual do Crédito Rural, à luz do qual o assunto passa a ser tratado.

#### 4. A ASSISTÊNCIA À COMERCIALIZAÇÃO

Segundo o "Manual do Crédito Rural" (MCR), editado pelo Banco Central do Brasil, e que regulamenta inteiramente toda a política de crédito rural, inclusive o destinado à comercialização, o objetivo fundamental dessa linha especializada de crédito é assegurar ao produtor rural ou a suas cooperativas os recursos necessários à colocação dos seus produtos no mercado.

Por aí se vê que a "Política de Comercialização" tem muito mais a ver com a "Política Agrária Creditícia", do que, propriamente, com as operações de venda e compra dos produtos. Sem a assistência financeira os produtores se expõem a riscos maiores na colocação da sua produção.

Esse crédito é distribuído sob as seguintes modalidades:

- a) - pré-comercialização;
- b) - desconto; e
- c) - política de preços mínimos.

O crédito de pré-comercialização consiste em suprir os beneficiários, de recursos destinados a atender às suas despesas realizadas na fase imediata à colheita da produção, tais como armazenagem, manipulação, preservação, acondicionamento, seguros, impostos, fretes, carretos, etc., a fim de evitar a venda intempestiva e os conseqüentes prejuízos. Com esse supri-

mento de recursos os produtores podem promover a venda dos seus produtos sem precipitações nocivas aos seus interesses, nos melhores mercados.

O crédito de pré-comercialização, – que tanto pode ser concedido isoladamente, como a título de extensão do crédito de custeio – é um crédito que não pode ser desvirtuado. Vale dizer, não pode ser utilizado para favorecer a retenção especulativa de bens, sobretudo nas situações de escassez de produtos alimentícios para abastecimento interno. Essa observação se mostra pertinente, para que se evitem distorções no sistema.

A linha de crédito denominada “desconto” é a operação creditícia que consiste no adiantamento de recursos financeiros aos produtores rurais portadores de títulos cambiariformes (notas promissórias e duplicatas rurais), oriundas de vendas ou de entrega da produção comprovadamente própria.

Segundo a publicação “Crédito Rural”, da Editora dos Criadores Ltda., de São Paulo, no ano de 1976, essa modalidade de crédito “. . . destina-se à monetização das notas promissórias rurais emitidas em favor dos produtores ou de suas cooperativas, pelos compradores da produção, ou das duplicatas rurais emitidas por aqueles ou por estas, contra os mesmos compradores” (ob. cit., p. 84).

Esses títulos de crédito são transferidos às instituições financeiras, mediante endosso em preto, dado pelo portador/credor. Mas, por força da Lei nº 6.754, de 17.12.79, o primeiro endossante não se torna coobrigado do emitente, como sucede nos títulos cambiais típicos, o que significa que os endossatários não têm direito regressivo contra tais endossantes, nem contra os seus respectivos avalistas.

### **5. A POLÍTICA DE PREÇOS MÍNIMOS**

A Política de Preços Mínimos foi introduzida em nosso ordenamento jurídico, a partir da Lei nº 1506, de 19.12.1951.

Posteriormente, foi revigorada, com algumas modificações, pela Lei Delegada nº 2, de 26.09.62, que, depois, foi revogada pelo Decreto-lei nº 79, de 19.12.66, ainda hoje em vigor.

Por força do art. 20 do mencionado Dec. lei, bem como do art. 4º, da Lei nº 4.595, de 31.12.64, toda a regulamentação dessa política é traçada pelo Conselho Monetário Nacional e executada pelo Banco Central do Brasil, cujas normas estão condensadas no “Manual do Crédito Rural” (MCR). O capítulo 22 desse manual é todo dedicado à “Política de Preços Mínimos”.

Desse modo, enquanto o Dec. lei nº 79/66 estabelece as diretrizes básicas norteadoras do programa, o “Manual do Crédito Rural” traça, em

miúdos, as regras que devem ser obedecidas para a consecução dos objetivos colimados.

Essa regulamentação define os objetivos da garantia instituída, estabelece os critérios para a fixação dos preços, distingue as modalidades das operações, delimita as atribuições do Banco Central do Brasil e da Companhia de Financiamento da Produção (CFP), disciplina o papel desempenhado pelos agentes financeiros, contempla os beneficiários dessa modalidade de garantia, indica as fontes de recursos, fixa os encargos financeiros e, por fim, relaciona os produtos agropecuários que podem ser amparados pela política.

Quanto aos objetivos, não padece dúvida de que essa política nasceu para proteger os produtores e suas cooperativas, no sentido de evitar prejuízos na comercialização de sua produção. Tal proteção consiste em compatibilizar os custos com a obtenção de lucro.

Para Valdemar Sauchuk, "os preços mínimos têm duas funções que podemos considerar básicas: antes das safras, estimular e orientar os ruralistas sobre as culturas que deverão oferecer melhor rentabilidade; depois das safras, amparar a comercialização dos produtos colhidos" (in "Crédito Rural-Alavanca do Desenvolvimento", Ed. Ensino Renovado, Curitiba-PR, 1981, pág. 51) (7).

Se são salutareos os propósitos embutidos na institucionalização da garantia em estudo, nem sempre são satisfatórios os preços fixados pelas autoridades, a despeito dos critérios legais estabelecidos. É que esses fatores às vezes não correspondem à realidade vivenciada pelos produtores. Daí as queixas que comumente fazem pela imprensa nacional, toda vez que o Governo fixa os preços mínimos. Que o diga a UDR, cujas manifestações têm sido freqüentes, mesmo depois que foi ouvida pelas autoridades governamentais.

Para a melhor compreensão da matéria, vale a pena examinar esses critérios, à luz da legislação pertinente.

Pelas normas primitivas, ditadas na Lei 1506, de 1951, os preços mínimos seriam determinados mediante os seguintes critérios: a) o Poder Executivo levaria em conta os dados relativos ao custo da produção, os preços verificados nos mercados, considerando os ágios e deságios e outros elementos que pudessem esclarecer o assunto de maneira a proporcionar à lavoura preços realmente acauteladores do seu pleno desenvolvimento, e guardassem relação conveniente com os demais produtos (art. 3º, Lei 1506/51); e b) os preços seriam determinados deduzindo-se dos valores traduzidos na alínea anterior, importâncias estabelecidas pela CFP para cobrir as despesas de impostos, taxas, direitos, fretes e outros ônus que incidissem sobre a mercadoria, desde a localidade onde fosse feito o financiamen-

to ou a aquisição, até os centros de consumo ou portos "FOB", escolhidos com referência para o cálculo dos citados preços (art. 4º, Lei 1506/51).

Agora, pelas regras fixadas no Dec. Lei nº 79/66, os critérios são os seguintes:

"Art. 5º – Os preços básicos serão fixados por decreto do Poder Executivo, levando em conta os diversos fatores que influam nas cotações dos mercados interno e externo e os custos de transporte até os centros de consumo e portos de escoamento".

Percebe-se, sem maior esforço, que os dados considerados pelas autoridades para a fixação dos preços mínimos são bastante flexíveis, permitindo distorções. Sabe-se que os informes estatísticos, conquanto eminentemente técnicos, nem sempre refletem a realidade vivida pelos interessados.

De qualquer forma, ainda que se registrem distorções e, nesse caso, as críticas dos produtores procedem, não se pode negar a pertinência dessa política, cujos propósitos se situam naqueles objetivos preconizados no Estatuto da Terra, visando ao desenvolvimento rural. O que se faz necessário é a correção das anomalias, buscando-se os dados determinantes da fixação dos preços na própria fonte, na medida do possível, com a mais completa consulta aos produtores.

Para o aperfeiçoamento do sistema devem ser feitas tantas mudanças quantas forem necessárias. Agora mesmo, por exemplo, verificou-se uma salutar mudança no sistema, ao atrelar-se o preço mínimo à OTN, o que significa a introdução da correção monetária nos valores estabelecidos. A nova orientação foi adotada em Resolução do Conselho Monetário Nacional em reunião de 13.8.87, merecendo os aplausos das classes produtoras.

Quanto às operações realizáveis na efetiva implementação do programa, prescreve o art. 4º, do Dec. lei nº 79/66 o seguinte:

"A União efetivará a garantia de preços através das seguintes medidas: a) comprando os produtos, pelo preço mínimo fixado; b) concedendo financiamento com opção de venda, ou sem ela, inclusive para beneficiamento, acondicionamento e transporte dos produtos".

As medidas prescritas no texto legal constituem operações que se celebram nas instituições financeiras credenciadas, por isso mesmo de caráter creditício, situadas na linha especializada do crédito rural, tal como foi preconizado na Lei nº 4.829, de 05.11.65, que a institucionalizou em nosso País.

Assim, pois, o Manual do Crédito Rural regulamenta da seguinte maneira essas operações:

"MCR 22-1-2 – As operações (de preços mínimos) compreendem:

a) financiamentos (Empréstimos do Governo Federal-EGFs):

- I – *com opção de venda* – visam a proporcionar aos beneficiários condições, principalmente financeiras, para a comercialização de seus produtos em época de preços mais favoráveis, facultando-lhes ainda o direito de exercer a opção de venda à CFP do produto financiado;
- II – *sem opção de venda* – visam a proporcionar recursos financeiros aos beneficiários dessas operações, de modo a lhes permitir o armazenamento e a conservação de seus produtos, para vendas futuras em melhores condições de mercado;

b) aquisições de produtos (Aquisição do Governo Federal – AGFs):

- I – *diretas* – consistem na simples compra da mercadoria ao preço mínimo fixado, mediante emissão de nota fiscal de compra e pagamento do seu valor diretamente ao vendedor, contra entrega do produto armazenado e classificado;
- II – *indiretas* – visam a assegurar aos mutuários responsáveis por financiamentos EGFs a liquidação parcial ou total do empréstimo, mediante transferência do produto à CFP”.

Como se observa, duas são as modalidades de operações creditícias que envolvem a “Política de Preços Mínimos”, a saber: a de *financiamento* e a de *aquisição* dos produtos sob o amparo da citada política.

As operações de financiamento tanto podem ser celebradas com opção de venda, como sem opção de venda. Na primeira hipótese, o beneficiário se assegura o direito de, não encontrando melhor preço ao término do prazo do empréstimo, vender a produção à CPF, naturalmente pelo preço mínimo fixado. Se, todavia, encontrar melhor preço, o beneficiário vende o produto e resgata o saldo devedor do empréstimo tomado, ficando com o lucro.

Já as operações celebradas sem opção de venda visam, primordialmente, o armazenamento e a conservação dos produtos para vendas futuras.

De outra parte, as chamadas operações que envolvem a aquisição dos produtos pelo Governo Federal – que, por isso mesmo, são chamadas de AGFs – importam na simples compra dos produtos ao preço mínimo fixado. O procedimento é simples: o produtor emite nota fiscal e a ele é pago,

diretamente, o preço, contra a entrega da mercadoria armazenada e devidamente classificada. Chama-se, nesse caso, *aquisição direta*.

Se, porém, a aquisição se verifica pelo fato de o beneficiário exercer o direito de opção de venda, para a liquidação de empréstimo obtido junto aos agentes financeiros, diz-se que a aquisição é *indireta*.

É oportuno observar que, por força de expressa norma regulamentar, as operações AGFs são privativas do Banco do Brasil, só podendo ser feitas por outras instituições financeiras em duas hipóteses: a) se, no município onde estiver depositada a mercadoria não houver agência ou "Posto Avançado" (PAVAN) do Banco do Brasil, em caso de aquisição direta; ou b) no caso de aquisição indireta, somente com os seus próprios tomadores de empréstimo para custeio ou por operações de empréstimo do Governo Federal (EGF), até o valor suficiente para a liquidação do débito e desde que este se refira aos mesmos produtos objeto da aquisição.

Deve-se assinalar, ainda a propósito das operações creditícias de que se cuida, que a transformação de *EGF com opção de venda*, em *AGF indireta*, só é possível por ocasião das amortizações ou liquidações previstas no respectivo instrumento de crédito da operação celebrada.

Adquiridos os produtos pela CFP, têm eles a seguinte destinação: a) formação de estoques de reservas; b) venda e exportação direta ou através das companhias jurisdicionadas pela SUNAB, de órgãos públicos incumbidos do abastecimento ou de entidades privadas de comprovada idoneidade.

A propósito, deve-se registrar a louvável iniciativa do Ministro da Agricultura, Iris Rezende, que, há uma semana atrás, introduziu o novo sistema de venda diretamente aos suinocultores, eliminando intermediários, fato que se deu nesta Capital, sob os aplausos das entidades interessadas.

Os principais protagonistas da "Política de Preços Mínimos" são o Banco Central do Brasil e a Companhia de Financiamento da Produção (CFP).

O Banco Central, como se demonstrou alhures, é o órgão executor de todas as normas emanadas do Conselho Monetário Nacional. Por sua vez, a CFP é o órgão incumbido de dar execução à referida política.

Pela gama de atribuições conferidas aos dois órgãos, à luz dos preceitos regulamentares, conclui-se que a política de preços mínimos depende, fundamentalmente, da melhor articulação entre o Banco Central e a CFP.

Não obstante, o que se tem observado é que esses órgãos se quedam diante das limitações impostas pelo comando da política econômica do Governo Federal, de tal modo que, não raro, os objetivos preconizados nos

diferentes normativos que regulam a matéria, se perdem no vazio do despropósito. É o que sucede, para exemplificar, com a falta de recursos, às vezes verificada, para a aquisição dos produtos, levando, em certas ocasiões, os produtores ao desespero, sem que os agentes financeiros nada possam fazer.

Não se discute a pertinência da centralização das decisões governamentais de ordem econômica, sobretudo no momento em que o Governo persegue, desesperadamente, a estabilização da economia. Questiona-se, todavia, a ingerência desmedida do chamado "Comando da Política Econômica do Governo" em assuntos que mais se afeiçoam à economia de mercado, como acontece com a comercialização dos produtos agropastoris.

É certo que a "Política de Garantia de Preços Mínimos", como de resto a "Política Agrária" de um modo geral, depende da alocação de recursos, em grande parte oriundos de dotações orçamentárias da União. Mas não se pode extrair dessa evidência a necessidade de submissão direta de um programa de tamanha magnitude – como a da "Política de Garantia dos Preços Mínimos" – a decisões ministeriais, na medida em que há órgãos competentes para a execução dessa política, conforme foi demonstrado.

Não se pode negar que há todo um esforço governamental no sentido de ampliação das fronteiras agrícolas, tanto para garantir o consumo interno, como para gerar excedentes exportáveis com vistas ao equilíbrio da balança de pagamento. Para isso, impõe-se a liberação oportuna dos recursos necessários aos agentes da produção. Mas estes precisam compatibilizar os seus programas com a garantia de preços mínimos que não lhes propiciem perdas na comercialização. O que vem acontecendo, no entanto, é que os preços fixados não correspondem à realidade e os créditos têm retardado, circunstâncias que causam insegurança e geram inquietações aos agentes de produção.

É preciso descentralizar as decisões, entregando-se aos órgãos incumbidos da "Política de Garantia de Preços Mínimos" o total comando das ações, para o que dispõem de um rico arsenal normativo básico.

Se é certo que o Banco Central do Brasil e a CFP são os principais protagonistas da "Política de Garantia dos Preços Mínimos", até mesmo por determinação legal, não se pode obscurecer o relevante papel de intermediação que desempenham os agentes financeiros, posto que, como demonstrado, as operações que se realizam na implementação dessa política são verdadeiras operações creditícias.

Mas não é qualquer estabelecimento de crédito que pode servir como agente financeiro na execução da política de preços mínimos. É necessário que a instituição financeira seja integrante do Sistema Nacional do Crédito Rural.

O sistema normativo se apresenta tão complexo, que chega a estabelecer uma subordinação dos agentes financeiros, não apenas ao Banco Central, mas até mesmo a uma empresa pública, como a CFP, embora adote a denominação de "companhia", por força do Decreto nº 87.868, de 25.11.82.

Ao analista, essa subordinação dos agentes financeiros a uma empresa pública, que tem objetivos específicos definidos, chega a ser repugnante, à primeira vista. Ainda mais quando, segundo o art. 14, do Dec. lei nº 79, de 19.12.66, a CFP age de acordo com as diretrizes gerais traçadas pela SUNAB, cuja credibilidade sempre foi posta à prova nos últimos meses.

O que acontece, todavia, é que todas as tarefas cometidas aos agentes financeiros decorrem de convênios celebrados com a referida companhia, sendo as operações e os serviços prestados em seu nome e por sua conta. Os agentes financeiros, para a realização de seus misteres, fazem jus a uma remuneração, a título de comissão, cujos índices são fixados pelo Banco Central, de acordo com os serviços. Eles agem como mandatários da CFP e não como órgão subordinado a esta. É imperioso registrar, contudo, neste passo, que os riscos operacionais são dos agentes, nos termos do MCR 22-5-4.

Já foi dito em outra passagem que os beneficiários da garantia de preços mínimos são os produtores e suas respectivas cooperativas, com exclusividade. É o que normatiza o art. 2º, do Dec. lei nº 79/66.

Há, todavia, exceções. A garantia também pode ser estendida a beneficiadores que assumirem a obrigatoriedade de colocar à disposição dos produtores e suas cooperativas, no mínimo 5% de sua capacidade de armazenagem e beneficiamento, no prazo do financiamento que a esses for concedido. Também em caráter excepcional, justificado por circunstâncias especiais de mercado, a critério do órgão encarregado da política, no caso a CFP, poderão ser concedidos financiamentos a comerciantes que comprovem o pagamento, aos produtores, de, no mínimo, o valor dos preços mínimos fixados.

Essas são as exceções previstas no texto legal. O "Manual do Crédito Rural" (MCR), todavia, se apresenta mais abrangente, o que torna, de certo modo, duvidosa a regulamentação. Com efeito, prescreve o MCR 22-4-1 que, além de terceiros que se dediquem ao beneficiamento ou industrialização dos produtos, podem ser beneficiárias "quaisquer outras categorias que venham a ser incluídas como beneficiárias das operações, em todo o território nacional".

Quanto aos recursos necessários às operações, provêm eles das seguintes fontes: a) disponibilidade remanescente de dotação atribuída à CFP, desde quando foi instituída; b) saldo das operações de compra, venda

e financiamento; c) dotação consignada nos orçamentos da União; d) contribuições consignadas também no orçamento da União, para a sua manutenção; e) operações de créditos com autarquias e entidades públicas ou privadas, garantidas pelo Tesouro Nacional; f) operações de crédito no exterior, garantidas pelo Banco Central, ou dotações especiais de fundos internacionais que venham a ser recebidos a título de ajuda internacional; g) recursos provenientes de taxas instituídas pela CFP nas operações de venda ou exportação dos produtos adquiridos; e h) outras receitas eventuais.

Esses recursos são administrados pelo Banco Central do Brasil, mas alocados em nome do "Fundo Geral para a Agricultura e Indústria" (FUNAGRI). Cabe ao Banco Central manter o controle contábil e orçamentário, bem como a distribuição das verbas, mediante repasse, refinanciamento ou ressarcimento.

Quanto aos encargos financeiros devidos nas operações de financiamento ou de aquisição dos produtos e quanto à relação desses produtos a serem amparados pela "Política de Garantia de Preços Mínimos", pode-se dizer que são extremamente instáveis.

#### **6. O PODER LEGIFERANTE DO CONSELHO MONETÁRIO NACIONAL**

A propósito da instabilidade das normas que regulam todas operações do crédito rural – que, como já foi salientado, abrange as de "Comercialização" e "Preços Mínimos" – é imperioso consignar o poder legiferante cometido ao Conselho Monetário Nacional (CMN), a partir da Lei nº 4595, de 31.12.64.

Já demonstrei, em outra passagem, que as operações relacionadas com a "Política de Preços Mínimos" se inserem no contexto das operações creditícias e, por isso mesmo, se submetem às instruções emanadas daquele órgão. Essas instruções consistem em resoluções e circulares que resultam de deliberações tomadas, às vezes, até por reuniões telefônicas, ao sabor das conveniências da política econômica preconizada pelo Governo. Daí que essa regulamentação se torna perigosamente instável.

Não se desconhecem que os fatos econômicos são imprevisíveis e, não raro, reclamam decisões rápidas das autoridades governamentais. Essa evidência, todavia, não deve justificar a instabilidade das normas para assuntos de tamanha magnitude como o são os da "Política de Preços Mínimos", instituída para beneficiar milhares de produtores rurais, que, muitas vezes, são tomados de surpresa com novas regras.

Há, porém, uma virtude a destacar nesse quadro. Refiro-me às possibilidades de mudanças de diretrizes em função de pressões exercidas pe-

los segmentos interessados. Exemplo disso foi a sensível melhoria introduzida, recentemente, no sistema, mercê da participação efetiva das classes produtoras, capitaneadas por suas entidades representativas, finalmente ouvidas.

Conforme a imprensa noticiou fartamente, o CMN havia decidido, na reunião do dia 13 de agosto próximo passado, que haveria um deságio de 2% ao mês – de fevereiro até julho de 1988 – na comercialização da safra 87/88, com o objetivo de forçar a transferência da responsabilidade pela comercialização da produção para a iniciativa privada, minimizando a participação do Governo, via CFP, no processo. Mas as pressões da Frente Ampla da Agropecuária Brasileira e da UDR fizeram o Governo recuar, revogando aquela resolução do CMN, pouco mais de um mês depois.

Talvez tenha razão o Dep. BERNARDO CABRAL, ao sugerir a elaboração de uma "Lei Agrícola" (como está sendo chamada no texto do substitutivo) de caráter permanente, de modo a que as regras básicas sejam mais estáveis. E tomara que essa preconizada lei seja fruto de intensas discussões de todos os segmentos interessados, inclusive com a participação de juristas, para que se evitem mudanças repentinas ao sabor de um simples Conselho, no qual os setores mais interessados são minoria.

## 7. CONCLUSÃO

O produtor rural não trabalha a terra apenas para dela extrair a sua alimentação e a de sua família. Se assim acontece, a propriedade não está tendo a sua função social e econômica, segundo o mandamento constitucional.

A terra tem que produzir o suficiente para alimentar o rurícola, mas também para lhe assegurar uma margem de lucro, com a comercialização dos excedentes, melhorando, desse modo, a sua condição econômica.

Para atingir a esse desiderato, não basta a assistência financeira por ocasião da implantação dos projetos agropecuários do produtor. Tal assistência deve ir além, isto é, deve ser estendida às fases posteriores à colheita, compreendendo o acondicionamento dos produtos, o seu armazenamento, o transporte, a conservação, enfim, a comercialização a preços compensadores.

É nesse ponto que entram as providências aqui examinadas, setorialmente: a "Assistência à Comercialização" e a "Política de Preços Mínimos". Ambas constituem medidas classificadas como Política Agrária, razão por que foi dado um especial enfoque sobre a questão terminológica, demonstrando a impropriedade da alocação "Política Agrícola" inserida no § 2º, do art. 1º, do Estatuto da Terra.

Também foram analisadas essas medidas sob a ótica do Estatuto da Terra, para demonstrar a timidez com que a matéria foi ali tratada, justificando a edição de outras normas reguladoras de caráter complementar.

Por sua complexidade e abrangência, a Política de Preços Mínimos mereceu um capítulo mais denso.

A conclusão a que se chega, depois de analisados os mecanismos de caráter normativo estabelecidos para o funcionamento dos programas, é a de que são válidas e exercem um papel saliente no conjunto das providências previstas no art. 73, do Estatuto da Terra.

Algumas distorções existem no sistema e precisam de correções. Uma delas – e talvez a mais grave do ponto de vista jurídico – é o atropelamento das normas estabelecidas, por conveniências político-econômicas, que ensejam a submissão dos órgãos encarregados de implementação dos programas a decisões ministeriais, subtraindo-lhes poder de ação.

É preciso, por outro lado, reduzir o poder legiferante do Conselho Monetário Nacional que, muitas vezes, extrapola mandamentos legais vigentes e atropela a função precípua do Poder Legislativo.

Do ponto de vista prático, a distorção que se identifica é a da fixação dos preços mínimos baseada em dados ou informes estatísticos, muitas vezes distanciados da realidade vivenciada pelos interessados.