

“SEGURO AGRÍCOLA – PROAGRO”, *

*de Benedito Ferreira Marques,
por Licínio Leal Barbosa ***

A vocação agropastoril da gleba brasílica ficou bem caracterizada na certidão de nascimento de nosso País, configurada na famosa Carta do arguto escriba da frota cabralina, dirigida a El-Rei Dom Manuel, a 1ª de maio de 1500, de uma das caravelas ancoradas no Porto Seguro da então imaginada Ilha de Vera Cruz, que, depois, denominar-se-ia Brasil. Com efeito, ao descrever, com percuciência e objetividade, o alvissareiro achado, o sagaz Pero Vaz de Caminha, num misto de exclamação e vaticínio, dizia, com acentuado entusiasmo: “E em tal maneira é graciosa que querendo-a aproveitar dar-se-á nela tudo por bem das águas que tem”.

Essa constatação quase divinatória seria, mais tarde, confirmada por inúmeros visitantes ilustres, dentre os quais Pero de Magalhães de Gândavo, que, em sua clássica obra, “Tratado da Província do Brasil”, assinalava, ainda no prólogo, que sua intenção, ao escrevê-la, seria difundir “a fertilidade e abundância da terra do Brasil para que esta fama venha a notícia de muitas pessoas que nestes Reinos vivem com pobreza e não duvidem escolhê-la para seu Remédio porque a mesma terra é tão natural e favorável aos estranhos que a todos agasalha e convida com Remédio por pobres e desamparados que sejam”.

Essas qualidades louçãs, espelhadas na graciosidade, fertilidade e abundância da terra, desdobradas na hospitalidade de sua gente, — seriam, a um só tempo, causas de seu fastígio e sua tragédia, escritos com sangue, suor e lágrimas ao longo de seus quase cinco séculos de civilização.

* Prefácio à obra “Seguro Agrícola – PROAGRO”, do Prof. Benedito Ferreira Marques.

** Livre-Docente de Direito Penal. Diretor da Faculdade de Direito da UFG.

Com efeito, atraídos por seus encantos e riquezas naturais, para cá viriam povos de todas as raças, do português dos primeiros dias, ao nipônico dos dias de hoje. Os tesouros de seu solo e subsolo fariam engalfinhar-se, em lutas cruentas, franceses, holandeses, espanhóis e, naturalmente, lusitanos. De permeio, a resistência do aborígine à conquista truculenta; e a revolta do africano, para aqui trazido como escravo, traçariam parábolas de epopéia nesta nova fronteira de um mundo ignoto.

A esse caldeamento de raças e costumes, viriam juntar-se, no século passado, os imigrantes alemães, italianos, bem assim os naturais das terras do sol-nascente.

Confiados na uberdade da terra, raros se preocuparam de devolver-lhe os recursos dela prodigamente retirados, sugando-a, avidamente, até à exaustão desértica. E poucos foram os que se dedicaram, na faina de explorar a gleba luxuriante, à tarefa paciente de combater as pragas que atacam, solertemente, as novas plantações, bem como a prevenirem-se contra as adversidades do clima.

Ao longo de nossa história econômica, até os primórdios deste século embasada na monocultura, — cultura de sobremesa, a que se referia ironicamente, Afonso Arinos de Mello Franco, esteriotipada no *açúcar*, no *café* e no *tabaco*, — os métodos agrícolas sempre foram os mais rudimentares. E foi somente com o advento da industrialização, mais rigorosamente manifestada por volta de meados deste século, — que aqueles métodos rudimentares se sofiscariam, com a absorção de técnicas mais avançadas, oriundos de países em superior estágio de desenvolvimento.

Com isso, cuidaram, as autoridades financeiras do Governo Federal, de abrir os olhos a um fenômeno que vinha ocasionando sérios prejuízos ao rurícola: a ausência pertinaz de adequada assistência à população campesina. É que o crédito rural, disseminado, em todo o território nacional, por intermédio da Carteira Rural do BANCO DO BRASIL, deixava a descoberto uma faixa amplíssima de infortunística agropastoril, responsável por freqüentes frustrações de safras: as intempéries da natureza, tais como, chuva excessiva, geada, granizo, seca, tromba-d'água, etc. Além de pragas de impossível ou difícil controle, ou mesmo previsão. Com isso, não só se deixava o agropecuarista, responsável maior pela riqueza e prosperidade nacional, sem a segurança imprescin-

dível para trabalhar e produzir, como, igualmente, se criavam indefectíveis condições para a instabilidade da economia nacional.

Tudo isso sopesado, fez com que a administração federal refletisse sobre a magnitude do problema, e pensasse, seriamente, em soluções efetivas.

Foi, sem dúvida, tocado por essa realidade pungente, que o legislador de 1964, ao instituir o Estado da Terra, traduzido na Lei 4.504, de 30.11.64, dispôs, no inciso X do seu art. 73, sobre o “seguro agrícola”, instituto que seria desenvolvido e aprimorado em outros instrumentos normativos, como a Lei 5.969, de 11.12.73, que criaria o “Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO”, mais tarde alterada pela Lei 6.685, de 03.09.79.

II

Estas considerações me vem à mente diante da monografia intitulada “Seguro Agrícola (PROAGRO)”, que seu ilustrado autor, Prof. Benedito Ferreira Marques, me conferiu a honra de prefaciá-la.

Concebida em quatorze capítulos, inclusive a introdutória “nota explicativa”, – a obra faz uma radiografia do instituto do Proagro, relacionando-o com os demais institutos civilistas e processualistas. Sua estrutura compreende abordagens genéricas sobre o contrato de seguro, a instituição do programa do seguro agropastoril, a natureza jurídica desse negócio jurídico, sua classificação, os beneficiários do programa, os agentes desse benefício, sua forma de enquadramento no programa, o prêmio pago para se auferir o benefício (chamado, especificamente, de adicional), a maneira adequada de se comprovarem as perdas da produção financiada, a cobertura dos prejuízos eventuais, o procedimento administrativo para obter-se a cobertura, o procedimento judicial a adotar-se (na hipótese de inócuas as tentativas suasórias), e a produção antecipada de prova, visando à cobertura, se o beneficiário do programa não se conformar com o resultado da perícia administrativamente promovida, ou duvidar de sua correção.

Em cada um desses tópicos, o jovem monografista tece considerações objetivas sobre a matéria enfocada, utilizando-se de linguagem límpida, acessível a pessoa de cultura a mais elementar, sem prejuízo da terminologia inerente ao trabalho científico.

A discorrer sobre o *contrato de seguro*, enfoca as figuras do *segurador*, e do *segurado*, e discorre sobre o *adicional*, sucedâneo do prêmio no contrato de seguro. Define os *riscos* e os *sinistros*.

Quanto à *instituição do programa*, acompanha a evolução do instituto, desde a Lei 4.504/64, à Lei 5.969/73, alterada pela Lei 6.685/79, perlustrando, ainda, as Resoluções 301/74 e 580/79, do Banco Central do Brasil, executor do Programa”.

No que tange à *natureza jurídica* desse seguro, assinala que é bilateral, de adesão, e consensual.

Sobre a *classificação do programa*, afirma ser “em seguro misto, assim entendido, privado e facultativo, social e obrigatório”.

No tocante aos *beneficiários*, que são os produtores rurais, destaca que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, bem assim cooperativas de produtores rurais. E classifica esse produtor em mini, pequeno, médio e grande, consoante a produção agropecuária anual varie de 100 vezes a mais de 2.000 vezes o MVR, — o maior valor de referência então vigente.

No que concerne aos *agentes* do programa, de ordinário a rede bancária, notadamente da rede estatal, examina-lhes a competência, à luz da Resolução n. 580/79, e da Circular n. 681/82, ambas do Banco Central do Brasil. Essa competência vai desde o enquadramento da pretensão creditícia, formulada pelo futuro mutuário, através da proposta de financiamento, até o momento da perícia administrativa, na hipótese de perdas a reparar, através da cobertura pretendida. A propósito, informa que “os agentes praticam atos em nome e por conta do Banco Central, que é o órgão executor do Programa”.

Momento de suma importância, é o do *enquadramento*, quando a pretensão deduzida pelo rurícola se ajusta às normas fixadas pelo programa. Esse *enquadramento* será *obrigatório*, se se trata de custeio agrícola ou pecuário; e *espontâneo* ou *facultativo*, na hipótese de investimento.

Ao focar o *adicional*, que é o prêmio pago pelo mutuário, faz remissão à Lei 5.969/73 e à Lei 6.685/79, bem como à Resolução n. 572/79. Destaca a mudança de política no concernente a seu percentual, inicialmente de 1% ao ano “sobre os empréstimos de custeio e investimento”, para 3% ao ano, “levando-se em conta, para a sua fixação, o grau de risco da cultura financiada”. Aborda a faculdade de “capitali-

zação do adicional na conta vinculada”, que considera discutível, eis que não prevista, expressamente, na legislação específica.

Atenção especial dedica à *comprovação das perdas*, que há de ser providenciada, através de comunicação escrita, pelo mutuário, a fim de que o agente mande se faça a perícia, com a máxima prioridade. Nesse tópico, examina, também, a decisão do agente, que pode acolher a comunicação das perdas, efetuando o pagamento respectivo; ou determinar seu arquivamento, por incabida a pretensão.

No que concerne à *cobertura* dessas perdas, detém-se nas causas enunciadas pelas normas aplicáveis à espécie, quais sejam: chuva excessiva; geada; granizo; seca; tromba-d’água; vento frio; vento forte; variação excessiva de temperatura; raio; qualquer fenômeno natural fortuito e suas conseqüências diretas ou indiretas; e doença ou praga sem método difundido de combate, controle ou profilaxia técnica e economicamente exeqüível. Dessas causas, estão excluídos: o incêndio fortuito (que não seja por raio); o evento verificado depois da retirada do produto colhido; a perda por erosão; e a perda por causa anterior à assinatura do contrato de mútuo. Por ser, como sustenta, contrato de natureza *real*, só se completa pela colocação do dinheiro, pelo mutuante, à disposição do mutuário. É condição *sine qua non* para essa cobertura, que o financiamento não se encontre em situação de inadimplência, e que haja possibilidade de avaliação da produção colhida pelo mutuário. Somente poderão ser cobertos: o saldo devedor, a parcela de recurso próprio empregado pelo mutuário, e os encargos financeiros.

Alinha, ainda, considerações pertinentes ao *procedimento administrativo*, tendente a obter-se a cobertura. Tece comentários sobre a Circular n. 733 de 20.09.82, do Banco Central. E levanta o procedimento a adotar, pelo mutuário, desde o pedido de cobertura, aos recursos previstos, quais sejam, o pedido de revisão, o pedido de reconsideração, e o recurso à Comissão Especial de Recurso. Esse pedido de reconsideração tem os efeitos suspensivo e devolutivo, o que leva o autor a compará-lo com a apelação.

De todos, o capítulo mais substancial é, inquestionavelmente, o do *procedimento judicial*, no qual, firmando-se nos instrumentos normativos específicos, deles alça vôos, perlustrando a Constituição Federal, o Código Civil e o Código de Processo Civil. Sustenta, com fulcro no art. 153, § 4º, da Carta Magna, que como “a lei não poderá excluir da

apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual", — ninguém poderá impedir que o beneficiário do programa ingresse em juízo, na hipótese de a sua pretensão, no âmbito administrativo, não ter sido atendida. Focaliza, com propriedade, a espécie de responsabilidade da instituição executora do programa, que, afirma, é uma responsabilidade de natureza *contratual*. Examina a matéria sob os aspectos material e formal, visando à obtenção da cobertura do benefício. Situa no pólo passivo da relação processual o Banco Central do Brasil, inadmitindo a hipótese do litisconsórcio necessário (Banco Central e agente). Mas admite que, se o agente procede com erro ou culpa, pode ser demandado, diretamente pelo beneficiário. Estuda, com desenvoltura, a *questio* da prescrição, cujo início coincide com a decisão, em última instância, sobre o pedido de cobertura. E aponta o procedimento administrativo como causa impeditiva da prescrição, com apoio em sólida doutrina.

Capítulo de igual importância, também inserido no âmbito da atividade jurisdicional, é, sem dúvida, o da *prova antecipada*, de que se deve socorrer o beneficiário do programa que teve indeferido o seu pedido de cobertura, ou que não haja concordado com a perícia determinada no âmbito administrativo, ou tenha razões para descrer de sua correção. É de opinião que essa prova pode ser judicialmente requerida, durante ou após a realização da perícia administrativa. E conclui que, para a propositura da ação principal, não incide, nessa hipótese, o prazo de trinta dias, de que cuida o art. 806 do Código do Processo Civil, trazendo, em abono de sua tese, a melhor doutrina.

III

Por essa síntese, bem sumária, de sua pioneira monografia, vê-se que o trabalho do Prof. Benedito Ferreira Marques veio, em momento certo, preencher uma lacuna há muito identificada, eis que o Proagro é uma experiência vitoriosa do Governo Federal, que já se desdobra por toda uma década.

O desconhecimento da matéria, pela maioria dos leigos, tem suscitado uma série de problemas, junto aos agentes do programa, com o risco de incompreensões as mais angustiantes, e de imprevisíveis implicações.

Com efeito, o programa se destina a uma massa consideravelmente numerosa de agropecuaristas, disseminados pelos mais ínvios recantos

de território nacional, que, embora tenham o *dever* legal de conhecer a legislação aplicável à espécie, não tem, efetivamente, o *poder* de nela penetrar, face a seus rudimentos de cultura, e ao labirinto dos instrumentos normativos.

O livro que ora vem a lume em boa hora, tem o condão de desanuviar o horizonte legislativo, pois troca em miúdos tanto os dispositivos legais, bem assim as instruções normativas oriundas do Banco Central, autarquia federal, e executor do programa. Todas as questões essenciais, concernentes a esse programa, são deslindadas com clareza meridiana. De sorte que, apoiado nessa monografia, qualquer beneficiário do programa estará a cavaleiro para cuidar de seus interesses, quer junto ao agente financeiro, quer perante o próprio Banco Central.

E como se não bastasse a parte doutrinária, que constitui a essência da monografia, o talentoso autor ainda ilustra essa parte teórica com abundância de formulários, que o interessado só terá o trabalho, de resto inexpressivo, de adaptá-los ao seu caso concreto.

Lente de Direito Civil nas Faculdades de Direito das Universidades Federal e Católica, do Estado de Goiás, e, ainda, com a experiência, por três lustros, de Advogado do BANCO DO BRASIL, lotado, há 10 anos, na sua Assessoria Jurídica Regional, o Prof. Benedito Ferreira Marques canalizou, para essa monografia, todo o seu saber, de meditação e experiência feito, — que não terá apenas o mérito de agitar a problemática do instituto, entre os doutos; tampouco o de constituir-se em guia seguro dos beneficiários do Proagro. Essa obra, além de alcançar aquelas metas, constitui-se num marco inabalável, fincado no terreno antes indevassado do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária, em nosso País, — impondo-se, ainda, como leitura imprescindível a quem, após o Prof. Benedito Ferreira Marques, venha a escrever sobre tão intrincado quão fascinante tema.